



InterNaciones

Año 7

Número 18, enero-junio 2020

DOI: 10.32870/in.v0i18

Universidad de Guadalajara

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

Dr. Carlos Iván Moreno Arellano
Coordinador General Académico

**Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades**

Dr. Juan Manuel Durán Juárez
Rector del CUCSH

Mtra. Ana María de la O Castellanos Pinzón
Secretaria Académica

Lic. Xóchitl Ferrer Sandoval
Secretaria Administrativa

Dra. Jocelyn Suzanne Pierrette Gacel
Directora de la División de Estado y Sociedad

Dra. Laura Ibarra García
Directora del CEE

Lic. Silvia Esther Álvarez Jiménez
Coordinadora Unidad Editorial

InterNaciones

Año 7
Número 18, enero-junio 2020
DOI: 10.32870/in.v0i18



*Revista del Centro de Estudios Europeos
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad de Guadalajara*

Consejo Editorial

Dr. Francisco Aldecoa Lizarraga (director, Centro Superior de Estudios de Gestión y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid). Dr. Jordan Barbulescou (presidente, Senado Universitario y director del Instituto de Estudios Latinoamericanos isla, Bucarest, Rumania). Dr. Luis Martínez Cerna (director ejecutivo, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa, CELARE). Dr. Miguel Ángel Gutiérrez (director, Centro Latinoamericano de Globalización y Perspectivas CELYGP, Argentina). Dr. Roman Kralik (director, Departamento de Ética General y Aplicada, Facultad de Artes Constantino El Filósofo, Universidad Hodzova 1, Eslovaquia). Dr. Marco Moreno Pérez (Decano, Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile). Dr. Carlos Alberto Vigil Taquechel (Observatorio Global, Univercyt Portugal-Cuba).

Comité editorial

Dr. Hans-Peter Müller (Humboldt University Berlin and chief editor of the Berliner Journal für Soziologie). Dra. Laura Ibarra García (directora, Centro de Estudios Europeos, UdeG). Dr. Jaime Preciado Coronado (Estudios Políticos y Sociales, UdeG). Dr. Alberto Rocha Valencia (Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, UdeG). Dr. Jaime E. Tamayo Rodríguez. (Departamento de Estudios de los Movimientos Sociales, UdeG). Dr. Daniel E. Morales Ruvalcaba (Center for Latin American Studies, School of International Studies, Sun Yat-sen University, China). Dr. David Coronado (Departamento de Sociología, UdeG). Dr. José Antonio Méndez Sanz (Universidad de Oviedo). Dra. Marta Vergara Fregoso (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG). Dr. Jorge Sir (Universidad Arturo Prat de Chile). Dr. Horacio Ferreyra (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG). Mtro. J. Trinidad Padilla López (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG). Dr. Carlos Pulleiro Méndez (Bilbao, España. Universidad del País Vasco). Dra. Isabel Araújo Branco (Lisboa, Portugal. Universidade Nova de Lisboa). Dr. José Arnés Arévalo (Universidad Santo Tomás de Colombia). Dr. Eduardo Tzili Apango (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM Xochimilco, México).

Directora

Dra. Lourdes M. Arce Rodríguez

Edición Técnica

Roberto Alejandro Romero Gálvez

InterNaciones, año 7, núm. 18, enero-junio 2020, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Centro de Estudios Europeos del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la División de Estudios de Estado y Sociedad del CUCSH. Av. de los Maestros, puerta 1, Col. Alcalde Barranquitas, C.P. 44260. Guadalajara, Jalisco, México. Tel. (33) 3819-3300 exts. 23391, 23531 y 23532, <http://www.publicaciones.CUCSH.udg.mx/>, correo electrónico: larcerodriguez@gmail.com. Editor responsable: Lourdes M. Arce Rodríguez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo versión electrónica 04-2014-041113531000-203, ISSN: 2007-9680 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho del Autor. Licitud de título y contenido: 16629, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Publicaciones de la Noche, S de RL de CV, Madero 687, colonia Centro, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de editar en junio de 2019 con un tiraje de 1 ejemplar.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.



InterNaciones

Año 7

Número 18, enero-junio 2020

DOI: 10.32870/in.v0i18

- El acervo comunitario de la Unión Europea
y su contribución a la democracia en el mundo7
 The acquis communautaire of the European Union
and its contribution to democracy in the world
María Alejandra Vizcarra Ruiz
- Los desafíos de la política migratoria
y de asilo en la Unión Europea de 2015 a 201825
 The challenges of migration and asylum policy
in the European Union from 2015 to 2018
Alicia Gutiérrez González
- Política exterior de seguridad común de
la UE: El caso del Estado fallido en Somalia43
 Common foreign security policy of
EU: The case of the failed State in Somalia
Francisco Javier Campos Orozco
- La identidad en los procesos de cooperación
para el desarrollo global69
 Identity in the processes of cooperation for global development
Einer David Tah Ayala

La influencia de la variable democrática en el reconocimiento internacional del Estado de Israel por los países musulmanes: análisis histórico y estadístico del tema.....	93
The influence of the democratic variable on the international recognition of the State of Israel by the Muslim countries: historical and statistical analysis of the subject	
<i>Antonio Gil Fons</i>	
Una agenda común sobre desarrollo sostenible en América Latina..	121
A common agenda on sustainable development in Latin America	
<i>Juan Carlos Paz Vieyra</i>	
Hugo Chávez: la constituyente y la reforma del Estado venezolano	145
Hugo Chávez: the constituent and the reform of the Venezuelan State	
<i>Mónica Apango Partida</i>	

El acervo comunitario de la Unión Europea y su contribución a la democracia en el mundo

DOI: 10.32870/in.v0i18.7113

*María Alejandra Vizcarra Ruiz*¹

Resumen

La Unión Europea vino a constituir la expresión política y económica de la vieja idea de una Europa integrada, pacífica y con valores compartidos, heredados de su cultura e historia antigua, medieval y moderna. Estos valores han permitido que haya vivido un prolongado periodo de paz ininterrumpido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el más largo desde hace quinientos años. La democracia, cuyo origen en la Grecia antigua le otorga la patente histórica a Europa, constituye uno de sus más importantes legados al mundo. Un elemento presente en los valores de la Unión Europea que la diferencia de Estados Unidos es la manera en que aborda el problema de la democracia con el mundo, que le ha resultado efectiva y más aceptable para los países que son convidados por estos mecanismos a construir, avanzar o consolidar sus democracias a diferencia del intervencionismo norteamericano de corte militar o económico.

Palabras clave: Unión Europea, valores comunitarios, democracia, colaboración, pacifismo.

THE ACQUIS COMMUNAUTAIRE OF THE EUROPEAN UNION AND ITS CONTRIBUTION TO DEMOCRACY IN THE WORLD

Abstract

The European Union came to constitute the political and economic expression of the old idea of an integrated Europe, peace and shared values, inheri-

1. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales; profesora investigadora del Departamento de Estudios Sobre Movimientos Sociales.

ted from its culture and ancient, medieval and modern history. These values have allowed him to have lived a prolonged period of uninterrupted peace since the end of the Second World War, longer than five hundred years ago. Democracy, our origin in ancient Greece gives Europe the historical patent, the right to be bequeathed in the world. An element present in the values of the European Union that differentiates it from the United States is the way to approach the problem of democracy with the world, which is more effective and more acceptable for the countries to advance and consolidate their democracies unlike US military or economic interventionism.

Keywords: European Union, community values, democracy, collaboration, pacifism.

El origen de una Europa unida se puede rastrear hasta los lejanos tiempos de Carlomagno (742?-814) cuando se dio un proceso de integración imperial en la parte occidental y central de Europa, construida sobre la base de la conquista y la dominación de las diferentes culturas y los pueblos del continente europeo y la imposición del cristianismo como religión común. Se le ha llegado a considerar a Carlomagno el padre de Europa y quien sentó las bases de la identidad europea, bajo lo que sería el Sacro Imperio Romano Germánico (Barbero, 2013). Esta unificación forzada, sustentada en la violencia e impuesta con la conquista, no estuvo ausente a lo largo de la historia europea. Lo mismo la podemos ver en los intentos de dominio europeo de Napoleón Bonaparte que en el genocida proyecto de la "Fortaleza Europea" de Hitler.

Sin embargo, el proyecto europeo, con diferentes matices, que se contiene en diversos modelos, así como propuestas teóricas y políticas que van desde una confederación de naciones hasta la creación de un supraestado, también tiene una vertiente pacífica y consensuada, basada en la comunidad de valores de los pueblos y naciones constituyentes del proyecto unificador. Una Europa unida no por la fuerza y la conquista, sino por la búsqueda de la paz y sobre la base del respeto de los valores y la igualdad de las naciones. Esta perspectiva igualmente tiene sus raíces varios siglos atrás, por lo menos desde el siglo xvii, y apuntaron hacia esa idea pensadores como Emeric Cruzé, el duque de Sully, Amos Comenius y el Abad de Mably (Martín y Pérez 2001: 16). Después vendrían Montesquieu con su idea de la "nación de naciones" (Martín y Pérez 2001: 17), o Emmanuel Kant con su propuesta de tratado sobre la paz perpetua y que retomó al respecto algunas ideas expresadas sobre un acuerdo de las naciones europeas para alcanzar la paz perpetua, como el Abad de Saint-Pierre y el mismo Juan

Jacobo Rousseau, pero que fue más allá, al proponer una federación de Estados europeos (Martín y Pérez 2001: 18-20). En el siglo XIX tanto socialistas como el conde de Saint-Simon y el mismo Augusto Comte, el padre del positivismo y de la sociología, se propusieron diversas formas de uniones de los Estados europeos (Martín y Pérez 2001: 24-25).

El proceso de construcción de la Unión Europea ha sido un largo y lento proceso. Realmente, se puede afirmar que los antecedentes no son solo de orden meramente histórico sino también de carácter teórico y filosófico.

Sin duda, es el filósofo Emmanuel Kant (1724-1804) el precursor por derecho propio de una comunidad europea organizada en una federación supranacional, que no es el resultado de un proceso de integración bajo un imperio o dominio de un Estado, sino sobre el consenso y el derecho a la diversidad; vale decir, la tolerancia hacia otras formas de vivir la política, y con la razón y los derechos del hombre como trasfondo, como solamente podía plantearlo el filósofo de la *Crítica de la razón pura* y la *Crítica de la razón práctica*.

Con la firma del Tratado de Basilea, en abril de 1795, en el cual los Estados monárquicos de Prusia, Holanda y España reconocían finalmente al régimen republicano emanado de la Revolución Francesa, Kant, ferviente admirador de la Revolución Francesa, escribió un pequeño texto sobre las perspectivas de la paz y, más aún, de una organización supranacional europea, en forma de un tratado de paz, a la que llamó *La paz perpetua*.

El texto, cuyo nombre hace referencia a otro texto escrito entre 1712 y 1713 por el abate de Saint-Pierre, Charles Irenée Castel, como *Proyecto para restituir la paz perpetua en Europa*, en el cual este proponía que debía suscribirse un pacto en tal sentido en una Asamblea o Congreso General que se reuniría en La Haya, señalando que

Si la Sociedad Europea que proponemos puede procurar a todos los Príncipes Cristianos seguridad suficiente a perpetuidad de la Paz dentro y fuera de sus Estados, todos tendrán sin excepción más ventajas firmando el tratado que no firmándolo.

También abordó el tema el filósofo inglés Jeremiah Bentham, quien apenas seis años antes que Kant había escrito un *Plan para la paz perpetua universal*, orientado a la búsqueda de la paz mundial.

La obra de Kant, sin embargo, adquiere otro rango, ya que no solamente se preocupa por el tema de la paz, sino además llega a proponer una federación de Estados europeos y un modelo jurídico para la solución de las controversias entre los Estados federados; más aún, prefigura el principio de la coexistencia pacífica entre Estados de diferente régimen político o social, como podrían ser una república revolucionaria y una monarquía hereditaria, y el principio de no intervención, los que adquirieron viabilidad solo en el siglo XX, y son básicos en el contexto de las relaciones internacionales modernas.

A diferencia de Rousseau, Kant postula que “la paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza” (Kant, 2007: 252) sino es algo que debe ser instaurado, y para ello se requiere el derecho, como creador del estado civil. Kant consideraba la constitución como un contrato originario sobre el cual se funda la legislación de un pueblo. Es decir, reconocía en el pueblo indirectamente la soberanía popular.

Luego de argumentar que el Estado es una sociedad de hombres y no es un bien susceptible de ser adquirido por otro Estado, como si fuera un patrimonio, se pronuncia por la desaparición de los ejércitos permanentes y condena las deudas para la política exterior, pero es en el artículo 5º preliminar de una Paz perpetua entre los pueblos donde Kant advierte que ningún Estado debe inmiscuirse en la constitución y el gobierno de otro Estado; más aún, considera siempre la intromisión de potencias extranjeras como una violación de los derechos de un pueblo, e inmiscuirse en los asuntos internos de otro pueblo en realidad solo conduciría a poner en peligro la autonomía de los demás Estados (Kant, 2007: 249).

Kant plantea que la constitución política de todo Estado debe ser republicana, pero entendido este no en su sentido actual, sino como “el principio político de la separación del poder ejecutivo –gobierno– y del poder legislativo” (Kant, 2007: 254), sin rechazar la posibilidad de una monarquía, antes bien consideraba esta con más potencial “republicano” que la democracia. Por lo demás, dicha constitución debería fundamentarse en tres principios. Primero, la libertad de los miembros de la sociedad –como hombres–; segundo, la dependencia de todos hacia una legislación común –como súbditos– y, tercero, la igualdad de todos –como ciudadanos (Kant, 2007: 253).

El artículo segundo definitivo es quizá el más interesante como antecedente racional de una idea de Unión Europea, ya que en este

nos presenta la propuesta de una legislación internacional que no solo garantice la paz, sino también un “pacto entre los pueblos” para “establecerse una federación de tipo especial”, “una federación que se extienda poco a poco a todos los Estados y conduzca, en último término, a la paz perpetua”.

Un principio importante que incorpora al final del opúsculo, en la parte en que reflexiona sobre la moral y la política, tiene que ver precisamente con el derecho a la información y la transparencia, pues sostiene que “las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad” (ibid.: 282), ello en una época en la cual el conocimiento de los derechos ciudadanos apenas comenzaba a ser una realidad en algunas partes de Europa. En síntesis, la supremacía de la ley y la vigencia del Estado de derecho constituyen parte importante de la integración europea en la perspectiva kantiana.

Sin embargo, no fue sino hasta mediados del siglo XX, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando se iniciaron las primeras expresiones unitarias europeas que desembocarían en la Unión Europea.

Los efectos políticos y económicos que tuvo en la Europa Continental el Plan Marshall dieron pie para la propuesta que impulsaron Jean Monet y Robert Schuman, que comenzó con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), con el Tratado de París en 1951, que integraba en un proyecto de unión aduanera a los tradicionales enemigos intraeuropeos y responsables de los principales conflictos y guerras en el continente: Alemania y Francia, junto con Italia y los países del Benelux. Este sería el primer paso para lo que vendría a ser algunos años después la Comunidad Económica Europea, y posteriormente la Unión Europea. Un proyecto de orden económico que, sin embargo, llegaría a constituirse en el más avanzado intento de un supraestado de nuevo tipo.

La paradoja fue que dos años antes, en 1949, se había creado el Consejo de Europa, que perseguía llegar a construir, siguiendo las ideas de Winston Churchill, los Estados Unidos de Europa, como un proyecto geopolítico en el marco de la Guerra Fría, y creado al paralelo de la estructura militar unificada del Tratado de la Alianza del Atlántico Norte, otan, que pretendía coordinar los esfuerzos de Occidente, en particular de Europa Occidental y Estados Unidos, para contener el temido avance del comunismo internacional. Hoy la otan,

aun cuando desapareció el enemigo que los convocó con la caída de la Unión Soviética y del socialismo de los países de Europa del Este, se ha fortalecido y ha realizado más acciones militares, tanto en Europa como en otros continentes, que durante la Guerra Fría. Sin embargo, el Consejo de Europa, que ahora agrupa a la casi totalidad de los países europeos, incluida la Federación Rusa, no es más que una entelequia que sirve solamente como tribuna para declaraciones pacifistas, europeístas y pro derechos humanos de sus integrantes. Por su parte, la Unión Europea, luego de pasar sucesivamente por la CECA, por la Comunidad Económica Europea y por la Comunidad Europea antes de constituirse en Unión Europea, se ha consolidado como el más acabado proyecto político-económico de una Europa unida.

La Unión Europea, en este sentido vino a constituir la expresión política y económica de la vieja idea de una Europa integrada, pacífica y con valores compartidos, heredados de su cultura y su historia antiguas, la idea de la democracia y del derecho, por ejemplo, medieval, y los valores los que le aportó el cristianismo, así como los modernos, heredados en particular por la Revolución Francesa.

La Unión Europea sostiene explícitamente los siguientes objetivos y valores:

Los objetivos de la Unión Europea son:

- promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos;
- ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores;
- favorecer un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social, y la protección del medio ambiente;
- combatir la exclusión social y la discriminación;
- promover el progreso científico y tecnológico;
- reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros;
- respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística;
- establecer una unión económica y monetaria con el euro como moneda.

Los valores de la Unión Europea son:

- Los valores de la UE son comunes a los Estados miembros en una sociedad en la que prevalecen la inclusión, la tolerancia, la justicia,

la solidaridad y la no discriminación. Estos valores forman parte integrante de nuestro modo de vida europeo:

- **Dignidad humana**
La dignidad humana es inviolable. Debe ser respetada y protegida, y constituye la auténtica base de los derechos fundamentales.
- **Libertad**
La libertad de circulación otorga a los ciudadanos el derecho a circular y residir libremente dentro de la Unión. Las libertades individuales, como el respeto de la vida privada, la libertad de pensamiento, de religión, de reunión, de expresión y de información, están protegidas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
- **Democracia**
El funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa. Ser ciudadano europeo significa también gozar de derechos políticos. Todos los ciudadanos adultos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo. Los ciudadanos de la UE tienen derecho de sufragio activo y pasivo en su país de residencia o en su país de origen.
- **Igualdad**
La igualdad significa que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos ante la ley. El principio de igualdad entre hombres y mujeres sustenta todas las políticas europeas y es la base de la integración europea. Se aplica en todos los ámbitos. El principio de la igualdad de retribución por un trabajo igual se introdujo en el Tratado en 1957. Aunque sigue habiendo desigualdades, la UE ha logrado avances considerables.
- **Estado de derecho**
La UE se basa en el Estado de derecho. Todas sus actividades se rigen por los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por los países miembros. El derecho y la justicia son defendidos por un poder judicial independiente. Los países miembros han conferido al Tribunal Europeo de Justicia la competencia de pronunciarse de manera definitiva, y sus sentencias han de ser respetadas por todos.
- **Derechos humanos**
La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE protege los derechos humanos, entre ellos el derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones,

discapacidad, edad u orientación sexual, el derecho a la protección de los datos personales, y el derecho de acceso a la justicia. (Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es).

Estos valores han permitido que, con la excepción de la guerra fratricida que vivieron las naciones de la ex-Yugoslavia, única ocasión en la que la otan intervino en territorio europeo, Europa haya vivido un prolongado periodo de paz ininterrumpido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el más largo desde hace quinientos años. Precisamente a causa de su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa, la Unión Europea recibió el Premio Nobel de la Paz en el año 2012. Hoy, sin embargo, la Unión Europea atraviesa por una crisis en la vigencia de sus valores en algunos de sus Estados miembros, en especial en lo referente a la aplicación de los derechos humanos en lo que respecta a los migrantes por un lado, y en lo que se refiere al Estado de derecho, en particular a la independencia del Poder Judicial, como sucede en Polonia y Hungría.

De cualquier manera, la Unión Europea tiene diversos mecanismos para promover los valores que constituyen su acervo: los países que aspiran a integrarse a ella requieren hacerlos propios y adecuar sus instituciones en ese sentido, tal como ha sucedido con los países del Este de Europa, que debieron consolidar sus marcos legales para hacer realidad la democracia representativa, darle independencia al poder judicial, y combatir la corrupción; por otro lado, los países vecinos que no formen parte o no aspiren a ser considerados candidatos viables para ser miembros de la Unión Europea, o no puedan, pueden recibir fuertes apoyos para su desarrollo económico en diversas áreas a partir del Instrumento Europeo de Vecindad, y a su vez deben avanzar en la consecución de los valores comunitarios, en especial los relativos la democracia, el Estado de Derecho y el combate a la corrupción; por último, los países interesados en firmar tratados de libre comercio o de asociación estratégica deben asumir una cláusula que los obliga a respetar los derechos humanos y la democracia.

La democracia, cuyo origen en la Grecia antigua le otorga la patente histórica a Europa, y que apenas duró unos cuantos años antes de desaparecer durante veinte siglos de la política mundial, para

reaparecer como forma superior de organización política, en tanto permite el cambio pacífico y ordenado de los detentores del poder, limita a este frente a los ciudadanos y favorece la vigencia del Estado de derecho, constituye en ese sentido uno de los más importantes legados de Europa al mundo, y explica la consistencia que ha mantenido Europa en este sentido, ya que, si bien el realismo político le permite establecer relaciones con gobiernos no democráticos en ciertas condiciones, legitimando de alguna manera la falta de democracia, como sucede en el caso de China o de Arabia Saudita, cuando las condiciones le permiten promueve los valores democráticos, más aun tratándose del entorno europeo.

Esta mentalidad europea ya había sido prevista por Rousseau, quien, en sus reflexiones para unas relaciones internacionales positivas, dijo que “todas las potencias de Europa forman entre sí una especie de sistema”, no en términos jurídicos sino “por la unión de los intereses, la relación entre las máximas y la conformidad de las costumbres” (Todorov, 2003: 113), todo ello precisamente por una historia y una geografía comunes, pues, como Todorov señala en su libro *El nuevo desorden mundial*, todos los países europeos “son herederos de una civilización que se estableció en el continente hace más de veinticinco siglos, en Grecia y Roma”, todos marcados por el cristianismo confrontado con el judaísmo y el islam, beneficiados por un desarrollo tecnológico común iniciado desde el Renacimiento y con la conquista colonial del resto del mundo (Todorov, 2003: 113).

El propio Todorov establece en el mismo texto que estos valores, si bien hoy de carácter universal, son de origen europeo y tienen allí su propia fuerza y configuración específica (Todorov, 2003: 115-116), y son los siguientes:

La racionalidad, concebida como la tradición europea que acepta la posibilidad de un conocimiento racional del mundo y que se remonta por lo menos a los presocráticos griegos, atravesando toda historia universal en forma de respeto por la ciencia y el debate político argumentado (Todorov, 2003: 116-117).

Aquí cabe resaltar que, precisamente en un texto clásico de la Escuela de Frankfurt, Max Horkheimer y Theodor Adorno, *Dialéctica del Iluminismo*, sostienen que la racionalidad analítica de la civilización burguesa occidental ya está presente en la *Odisea*, es-

pecíficamente en el duodécimo canto, que narra el paso por las sirenas, argumentando entre otras cosas que las medidas “tomadas en la nave de Odiseo al pasar frente a las sirenas constituyen una alegoría premonitora de la dialéctica del Iluminismo” (Horkheimer, y Adorno; 1969: 51). La idea de la razón y de la soberanía popular, contrapuesta a la visión oscurantista y del derecho divino del soberano, indudablemente es también de un origen netamente europeo. Más aun, la expansión de estas ideas fue clave para los procesos de independencia y de democracia del continente americano (Sánchez Vázquez, A. 1969: 54-55).

La justicia, igualmente, fue conceptualizada en la Grecia antigua (Todorov, 2003: 117), ya que, si bien las primeras expresiones escritas de ordenamientos legales pertenecen a la antigua Babilonia, con el Código de Hammurabi, realmente fue la filosofía griega la que le dio un sentido trascendental, más allá de las leyes. Más aún, fue en la Antigüedad griega cuando se “mantuvo el ideal del dominio de la ley frente a los caprichos de la voluntad despótica” y el Estado de Derecho se institucionaliza coherentemente y de manera general como resultado de la revolución francesa (Díaz, 1998: 35). Por otro lado, no se puede dejar de reconocer la herencia del Derecho Romano y el Código napoleónico a la conformación de la justicia teórica y empíricamente.

La libertad individual igualmente tiene su raíz en la Grecia clásica, en cuanto que quien accede a la razón se beneficia con la justicia y participa de la política, pero el cristianismo es el que vendrá a darle un impulso definitivo, al afirmar la relación directa entre el individuo y Dios, permitiendo que el valor del individuo se introduzca progresivamente en el mundo social (Todorov, 2003: 121), y en la Europa moderna el pensamiento liberal surge y se desarrolla primero, y es ahí en donde prosperen por primera vez las libertades de creencias, de opinión y de organización de la vida privada (Todorov, 2003: 123).

El laicismo, que de alguna manera proviene del cristianismo mismo, que estableció una temprana separación entre la Iglesia y el Estado —“dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios” y “Mi reino no es de este mundo” —, y sin embargo se distorsionó cuando pasó a ser religión de Estado (Todorov, 2003: 123-125), encontró de

nuevo en la propia Europa su vacuna, con el laicismo que trajeron consigo el Siglo de las Luces y la Revolución Francesa.

La tolerancia es otro de los valores heredados de la vieja Europa, e igualmente se ha construido a partir de un largo proceso histórico (Todorov, 2003: 125-127), y tiene hoy un alto aprecio entre los valores europeos.

Y especialmente la democracia, esa otra genial invención griega (Todorov, 2003: 120-121) que hizo posible que ahora el mundo tenga en sus manos un instrumento para la transmisión del poder de manera regulada, pacífica y aceptada por todos los pretendientes a acceder él, implicó un cambio fundamental en la historia de la humanidad, en cuanto a pasar de una visión del poder basado en las fuerzas divinas, del destino o de la fuerza de los hombres, a la de la democracia.

Si bien la democracia griega pareció no ser más que una centella de luz en medio de una larga noche de autoritarismos; en realidad no quedó en el pasado como una simple experiencia de algunas ciudades griegas, sino mostró un camino diferente que de una manera u otra se vio enriquecido por otro tipo de experiencias, todas ellas europeas, tales como la república romana, el autogobierno de los burgos, la autonomía de los municipios, la limitación constitucional a los poderes absolutos, el contrapeso de las cortes y parlamentos, etc., en un contexto en el que, pese a la teoría del poder divino de los soberanos, la racionalidad pudo imponerse.

Ello también fue posible porque el cristianismo, más allá de sus divisiones, pudo mantenerse frente al avance del islam en Europa, creando de alguna manera un campo fértil para la democracia, pues, como señaló Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*:

Mahoma hizo bajar del cielo el Corán y lo llenó no solo con doctrinas religiosas, sino con máximas políticas, leyes civiles y criminales, teorías científicas. El evangelio, por el contrario, solo trata de relaciones generales de los hombres, con Dios y entre ellos mismos. Fuera de esto nada enseña ni nada obliga a creer. Solo esta razón, entre otras mil, basta para demostrar que, de ambas religiones, la primera no puede durar mucho en épocas de ilustración y democracia, mientras que la segunda está destinada a regir esos siglos lo mismo que los otros" (Tocqueville; 1996: 25-26).

Por lo demás, si bien la democracia norteamericana aparece como la primera democracia moderna, esta recogió fundamentalmente el legado europeo, incluido el de la monarquía constitucional inglesa que resultó de la revolución de 1688, y sería precisamente en Europa donde se llevarían a cabo las primeras versiones de democracia con voto universal masculino y universal pleno, mientras que la norteamericana permanecería rezagada no solo en cuanto a la igualdad de género sino también en cuanto a la racial, durante muchos años.

A ello habría que agregar la aportación cultural que la idea de Europa fue agregando a su acervo desde las diferentes ramas del arte y el conocimiento, desde Voltaire, que sostenía que la percepción de pertenencia a una misma cultura permitiría terminar con la época de las guerras y construir una sociedad más tolerante y de mayor bienestar para todos, hasta Pío II, que rescató y generalizó el uso del término “europeo” y definía a Europa como “nuestra patria, nuestra casa”; desde Erasmo de Rotterdam, que proclamaba una civilización y una política europea en la paz, hasta Wolfgang von Goethe, que resaltaba los valores de la cultura y la civilización europeas, y otros muchos pensadores a lo largo y ancho del suelo europeo (Pérez, 2001: 28-29).

Son estos antecedentes los que hacen decir al pensador Edgar Morin, creador de la teoría del pensamiento complejo, que “Sobre esta base ha producido una civilización original, marcada por la espiritualidad, el humanismo, la racionalidad, la democracia, es decir, virtudes y valores superiores a los de cualquier otra civilización” (Pérez, 2001: 29).

Un elemento presente en los valores de la Unión Europea, que la diferencia de Estados Unidos, es la manera en que aborda el problema de la democracia con el resto del mundo. Se diferencia de Estados Unidos, ya que no intenta imponer su visión de democracia por la vía de las armas ni por medio del bloqueo económico, sino con medios más sutiles, que van por la línea de los estímulos y la generación de consensos o la de creación de condiciones favorables para su asentamiento. Esto tiene que ver con su propia historia, la de Europa en cuanto ámbito geográfico y la de la Unión Europea como supraestado en proceso de construcción.

Estados Unidos, por su parte, puede manejar un doble lenguaje con respecto a la democracia, ya que esta, al decir por ejemplo de la pensadora norteamericana y política conservadora Jeanne Kirkpatrick, en un artículo clásico de la política exterior de EEUU, Dictatorships

and Double Standards, publicado en 1979, plantea que la democracia y el Estado de Derecho solo son para unos cuantos países civilizados, por lo que es inútil extenderla a todos, al final lo que cuenta es quiénes son los aliados de EEUU y quiénes sus enemigos (Dahrendorf, 2005: 142). Esta aseveración entra en consonancia con el también intelectual y político norteamericano, demócrata, J. Brzezinski, que en el libro *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, publicado en 1956 y ampliado en 1965, abrió la puerta a la idea de las dictaduras amigas a las que se les calificaría de autoritarias, en contraposición a las enemigas, definidas como totalitarias. (Sartori, 1994: 264).

Esto se explica porque, si bien Europa no ha estado exenta de las peores expresiones del autoritarismo, el totalitarismo y la antidemocracia, es indudable que posee valores comunes que en última instancia son eslabones que le dan sustento y cobran sentido en la democracia.

El pasado histórico de Europa, en particular las dos grandes guerras mundiales, así como el aparecer como el espacio privilegiado de la Guerra Fría, han generado no solo un profundo deseo de paz permanente, sino también un rechazo generalizado a las intervenciones armadas y los conflictos militares, aun cuando no está plenamente exenta de ellos, baste recordar las guerras en los Balcanes; de cualquier manera, no está dentro de las tradiciones europeas la exportación armada de la democracia.

La Unión Europea, como se conoce actualmente, partió de un piso mínimo de orden económico y fue paulatinamente ampliando el ámbito de sus facultades y jurisdicciones, tanto en lo referente a los temas y ramas como al espacial, ello al paralelo de la discusión y la promoción de la idea de una Europa unificada en un organismo supranacional. En efecto, a partir del embrión que significó la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, luego extendida a los Países Bajos (Holanda), conocida como benelux, la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y que creó cuatro instituciones claves en el proceso de integración europea: la Alta Autoridad, con funciones administrativas; el Consejo de Ministros, la Asamblea Común, integrada por miembros de los parlamentos nacionales y un Tribunal de Justicia. Más tarde vendría la Comunidad Económica Europea, en tanto políticamente se constituía, en el marco de la Guerra Fría, el Consejo de Europa, propuesto inicialmente por Churchill en 1946 y creado en

1949, y la otan, que además le otorgaba a EEUU una gran beligerancia en los asuntos militares de Europa.

Si bien con la Perestroika el Consejo de Europa se abrió hacia los países del Este, incluida Rusia, llegó tarde a la integración, que avanzó hacia la Unión Europea por la vía de los acuerdos económicos y las instituciones creadas por estos, y procesadas y consensuadas con la gran mayoría de los países de Europa Occidental.

Por ello puede decirse que el proceso de integración política europea rodeó incluso los espacios políticos previamente creados, en la medida en que estos respondían a dinámicas extraeuropeas, como la Guerra Fría, y en un largo ejercicio de negociaciones, debates, construcción de consensos y acuerdos, que partieron desde el terreno de los convenios económicos, se fue configurando la aún no acabada Unión Europea.

Esta experiencia permitió, primero, que la inmensa mayoría de los países de Europa del Este estuvieran interesados en obtener los beneficios económicos que la integración a la Unión Europea traía consigo, al grado incluso de reestructurar su economía, sus órganos judiciales y de procuración de justicia, su legislación e instituciones electorales y su relación con sus minorías, asumiendo lo que se denomina el acervo comunitario europeo, para poder ser aceptados en el organismo supranacional. Segundo, puso de manifiesto que una institución tan novedosa, que alguna vez fue vista más como una utopía o una meta inalcanzable, solamente se vuelve viable en la medida en que avanza sin imposiciones y al ritmo que sus integrantes le determinen y le acepten, tal es el caso de la pospuesta constitución, aún no plenamente aceptada por todos.

Por lo mismo, la legitimidad de la exportación de sus valores, en especial la democracia y los derechos humanos, tiene sustento en la medida en que los vecinos y socios comerciales se convencen de ello, sea porque esto les permita una mayor estabilidad política, social y económica, sea simplemente por el pragmatismo que significa la obtención de ventajas económicas en la medida en que se asumen compromisos como la cláusula de condicionalidad democrática establecida en los tratados de libre comercio que signa la Unión Europea.

La Unión Europea ha desarrollado una función significativa de promoción de la democracia en diversos países del orbe, y en particular en América Latina desde 1990. La política europea, en sí misma, ha

tenido un cúmulo de limitaciones. Los vínculos entre las dimensiones políticas y económicas, por ejemplo, no han sido analizados suficientemente, de manera que la influencia de la Unión Europea sobre los gobiernos de América Latina ha sido menos clara de cuanto lo ha sido con las políticas de los Estados Unidos. Sin embargo, dichas políticas respecto de las europeas han sido a su vez complementarias en cuanto a los esfuerzos para promover la democracia en la región.

En cuanto a los instrumentos empleados por la Unión Europea para promover y profundizar la democracia, es importante considerar la relación entre la agenda de promoción de la democracia y los aspectos económicos de la política europea. La Unión Europea ha expresado su compromiso para vincular tanto la dimensión económica como la política en una forma más comprensiva. Este vínculo económico-político se ha dado bajo el supuesto de que contribuir a la estabilidad democrática en la región favorecería una mejor inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial.

Así, por ejemplo, la relación de México con la Unión Europea y con el tratado de libre comercio con esta institución ha sido justamente de carácter estratégico para su economía, ya que, por un lado le permite, diversificar los mercados, tan dominados por Estados Unidos, con quien, además de compartir una frontera común de 3,141 kilómetros, tiene firmado desde 1994, un tratado de libre comercio, compartido con Canadá, tratado que ha sido cuestionado y revisado por el gobierno de Donald Trump en el último año, pero que, sin embargo, parece que mantendrá en lo esencial la dependencia de la economía mexicana de la norteamericana, solo que ahora con un mayor proteccionismo de la economía de Estados Unidos.

Este tratado con la Unión Europea también le permite a México ampliar sus fuentes de inversión internacional. Pero, por otro lado, lo condiciona a una mayor democracia. No fue casualidad que la gran reforma que condujo a la democracia representativa a México coincidiera en el tiempo con la firma de dicho tratado, ni que las recomendaciones de los representantes del Parlamento Europeo que actuaron como observadores en la elección de 2006 fueran consideradas casi en su totalidad en la reforma electoral en México posterior a esa elección (Tamayo y Vizcarra: 2011: 85-90).

En principio, se puede afirmar que la política de la Unión Europea para ampliar la democracia en el mundo ha sido no solo efectiva sino

también más aceptable para los países que son convidados por estos mecanismos a construir, avanzar o consolidar sus democracias, a diferencia del intervencionismo norteamericano, de corte militar o económico; sin embargo, cabe señalar que el papel que últimamente viene desempeñando la OTAN como instrumento político-militar dominado por los Estados Unidos ha llevado a la propia Unión Europea a participar de una manera más intervencionista para impulsar la democracia de acuerdo con los criterios apuntados por Washington, como parece ser el caso de Venezuela, en el que el conjunto de los países de la Unión Europea, con alguna excepción en el Este de Europa, y la propia organización, se han sumado a las presiones internacionales contra el gobierno de Maduro y a favor del presidente de la Asamblea Nacional, que se ha proclamado presidente legítimo.

La propuesta del presidente francés Emmanuel Macron de crear un verdadero ejército europeo parece ser un paso importante para que la Unión Europea recupere su independencia en materia de política exterior y militar; ello de inmediato provocó la reacción agresiva del gobierno norteamericano, pero permitiría que Europa tenga una definida y propia política exterior, su propia doctrina militar y, en este caso, consolidara su capacidad de influir en la transformación democrática del mundo.

Sin embargo, para ello tendrá que contener los afanes y tentaciones autoritarias que ya están viviendo algunos Estados europeos miembros de la UE, y recuperar el apoyo de los ciudadanos de los pueblos y naciones integrados en la Unión Europea, ya que el avance de los partidos euroescépticos está poniendo en riesgo la continuidad del proyecto y la existencia misma de la agrupación de naciones europeas y del notable experimento que ha significado un supraestado de esta naturaleza, construido con valores y tradiciones que fortalecen la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y que ha contribuido sustancialmente a la paz mundial y notablemente en el viejo continente.

O quizá valdría la pena pensar en un proceso de integración escalonada como lo propone Habermas (2009: 81-106), de manera que el que parece ser el fracaso del Tratado de Lisboa sea remontado.

De esta manera podrá recuperar su papel de actor internacional central (Helly y Petiteville, 2005), diferenciado de los otros actores relevantes, Estados Unidos, Rusia o China, por ejemplo, reinventando su

propia política exterior común sobre la base de su dimensión humanitaria y sustentada en su acervo de valores, de indiscutible valor universal.

Bibliografía

- Barbero, A. (2013), *Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Roma, Bari, Editori Laterza.
- Dahrendorf, R. (2005), *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós.
- Díaz, E. (1998), *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Buenos Aires, Taurus.
- Habermas, J. (2009), *¡Ay, Europa!*, Madrid, Trotta.
- Helly, D. y F. Petiteville (2005) *L'Union Européenne, acteur international*, París, L'Hamattan.
- Horkheimer, M. y T. Adorno (1969), *Dialéctica del Iluminismo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Kant, E. (2007), *La paz perpetua*, México, Porrúa.
- Pérez, S. G. (2001), "El ideal europeísta: de la modernidad a la contemporaneidad", en R. Martín de la Guardia y G. Pérez, *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos.
- Sánchez, V. A. (1969), *Rousseau en México*, México, Grijalvo.
- Sartori, G. (1994), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Tamayo J. y A. Vizcarra (2011), "La democracia en México y la cláusula democrática de la Unión Europea", en *Estudios internacionales. Temas contemporáneos*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco, 71-90.
- Todorov T. (2003), *El nuevo desorden mundial*, Barcelona, Océano.
- Tocqueville, A. (1996), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unión Europea (s/f). Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es.

Los desafíos de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea de 2015 a 2018

DOI: 10.32870/in.v0i18.7119

Alicia Gutiérrez González¹

Resumen

El objeto del presente artículo es dar una visión general de los desafíos de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea de 2015 a 2018. El texto se divide en tres partes: la primera muestra, con estadísticas de Eurostat de 2016, el número de personas en busca de asilo y de migrantes económicos que ingresaron a la Unión Europea, por país. Se aborda también la falta de solidaridad dentro de la UE en cuanto al reparto equitativo de migrantes. La segunda parte analiza la política migratoria y de asilo de la Unión Europea y critica brevemente por qué no funciona el sistema Dublin. La tercera analiza la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 y explica por qué la Unión Europea considera a Turquía país seguro.

Palabras clave: Unión Europea, crisis migratoria, política migratoria, política de asilo, Declaración UE-Turquía de 2016

THE CHALLENGES OF MIGRATION AND ASYLUM POLICY IN THE EUROPEAN UNION FROM 2015 TO 2018

Abstract

The purpose of this article is to give an overview of the challenges of the migration and asylum policy in the European Union from 2015 to 2018. This article is divided into three parts: the first part shows the number of asylum seekers and economic migrants based on the 2016 Eurostat statistics that entered into the European Union per country. It also addresses the lack of solidarity within the eu regarding the equitable distribution of migrants.

-
1. Profesora investigadora, Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, SNI nivel I. Doctora en Derecho Internacional, Europeo, Económico y Ambiental por la Georg-August-Universität, Gotinga, Alemania. Dirección electrónica: alicia.gutierrez@anahuac.mx.

The second part explains the migratory and asylum policy of the European Union and briefly criticizes why the Dublin system does not work. The third part analyzes the eu-Turkey Declaration of March 18, 2016, and points out why Turkey is considered as a safe country for the European Union.

Keywords: European Union, migration crisis, migration policy, asylum policy, eu-Turkey Declaration 2016

1. La crisis migratoria en la Unión Europea de 2015 a 2018

1.1. La crisis migratoria de 2015 a 2018

La migración hacia Europa siempre ha existido y no es un caso aislado; sin embargo, la migración debe ser una opción, no una necesidad. Los cambios geopolíticos, las guerras, los conflictos armados, la violencia, la pobreza, las violaciones de derechos humanos, el cambio climático y la falta de oportunidades en los países de origen han traído consigo lo que se ha denominado la era de la migración. Allert Brown-Gort señala que: “La migración afecta las políticas nacionales y, por consiguiente, las políticas de seguridad nacional y las relaciones regionales”, (Brown, 2016). Ahora bien, Diego Nuño García argumenta que menos del 50% de quienes emigran a Europa tienen el carácter de refugiados por venir de países de conflicto, ya que, si se suman las solicitudes de los sirios en 2015, estas apenas superaron el 27%, los afganos 14% y los iraquíes 9% (Nuño, 2016). Entonces, los migrantes económicos son los que están llegando con mayor frecuencia a Europa, toda vez que el 50% de los solicitantes de asilo que ingresaron a Italia en 2015 venían de países de África occidental, principalmente de Gambia, Nigeria y Senegal, i.e., de países conocidos como de migración económica (Nuño, 2016).

Se puede afirmar que la crisis migratoria se inicia con la Primavera Árabe desde 2011 (long-2013), debido a la guerra en Libia, lugar donde se encuentran los refugiados de la guerra en Siria y de países de África oriental (Sudán, Eritrea y Somalia), así como inmigrantes de África occidental (Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benin, Nigeria y Camerún). En la frontera marítima en el mar Egeo, en Turquía, se concentra la salida de solicitantes de asilo hacia la UE (sirios, afganos y eritreos), por el cierre fronterizo terrestre (Soriano-Miras, 2017).

Ahora bien, para poder entender lo que significa la política de migración y de asilo de la Unión Europea hay que familiarizarse con los términos, y así poder diferenciar lo que significan asilo y refugiado, y los diferentes tipos de migrantes que existen. La Comisión Europea publicó en 2012, junto con la Red Europea de Migraciones (EMN),² un glosario de los términos y definiciones relativos a la migración y el asilo. El propósito del glosario para que sirva de documento europeo de referencia para los puntos de contacto nacional de la EMN y sus miembros de la red nacional, así como para los políticos, para las instituciones europeas y para los profesionales dedicados a este sector.

Así las cosas, el glosario de la EMN define a las personas que reciben asilo como: “aquellas que se encuentran protegidas por un Estado en su territorio, basado en el principio de no devolución, que conlleva el reconocimiento internacional o nacional de los derechos del refugiado” (Comisión Europea, 2012). Además, señala que el asilo se concede a “toda persona incapaz de ver garantizada tal protección en su país de nacionalidad o residencia, por temor a ser perseguida por razón de raza, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión pública” (Comisión Europea, 2012). En lo que respecta al término refugiado, se toma la definición de la Convención de Ginebra, que establece:

persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En el ámbito de la Unión Europea, “nacional de un tercer país o apátrida que se encuentre en las circunstancias del artículo 1A de la Con-

2. Red Europea de Migraciones (EMN), organismo creado por la Decisión del Consejo 2008/381/CE, cuyo objetivo es atender a las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros sobre la migración y el asilo, proporcionando información sobre la migración y el asilo, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la UE en estos ámbitos.

vención de Ginebra (definición anterior)”. En el caso de la migración, la EMN la define como:

la acción por la cual una persona establece su residencia habitual en el territorio de un estado miembro por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses, habiendo sido previamente residente habitual de otro Estado miembro o de un tercer país (Comisión Europea, 2012).

La EMN señala que la situación cambia cuando la migración es ilegal, i.e. la migración que utiliza medios irregulares o ilegales (sin documentos válidos o mediante documentación falsa). Este tipo de migración también se conoce como migración irregular, debido a que el desplazamiento tiene lugar al margen de las normas de los países de origen, tránsito y destino (Comisión Europea, 2012). Desde el punto de vista de los países de origen, la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido, o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país (Comisión Europea, 2012).

En lo que respecta a la migración forzada, la EMN señala que se entiende como:

el movimiento migratorio en el que se observa un elemento coercitivo, que puede incluir la amenaza a la vida y la subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas (por ejemplo, movimientos de refugiados y de población desplazada internamente, así como personas desplazadas por desastres naturales o medioambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo) (Comisión Europea, 2012).

De acuerdo con las estadísticas de migración y población migrante, los Estados de la Unión Europea concedieron la nacionalidad a casi un millón de personas en 2016. Según las estadísticas de Eurostat, Alemania notificó el número total de inmigrantes más alto, con 1,029,900 en 2016, seguida por el Reino Unido, con 589,000; España, con 414,700; Francia, 378,100, e Italia, con 300,800. De igual manera, Alemania también notificó el número de emigrantes más alto en 2016 con 533,800, seguida de Reino Unido, con 340,400; España, con 327,300; Francia, con 309,800; Polonia con 236,400, y Rumania, con 207,600. Un total de veintiún Estados miembros de la UE notificaron más inmigración que emigración en 2016, pero en Bulgaria, Croacia, Letonia, Lituania,

Polonia, Portugal y Rumania, el número de emigrantes superó al de inmigrantes. (Eurostat, 2016).

1.2. La falta de solidaridad dentro de la Unión Europea

Debido a la migración de miles de personas provenientes de países en conflictos y de migrantes económicos a la Unión Europea en 2015, la política migratoria y de asilo de la UE se vio rebasada, y países como Alemania, Austria, Eslovaquia, Croacia y Hungría restablecieron controles en sus pasos fronterizos con otros Estados miembros. Esta medida dio origen a la primera suspensión del Espacio Schengen (la supresión de fronteras interiores y la libre circulación de personas), por razones migratorias (Sánchez Montijano, 2016). Por otra parte, y en virtud de que no existe una armonización en cuanto al procedimiento de asilo en los países miembros, países como Grecia e Italia dejaron de aplicar la normativa europea (el sistema Dublin), que en principio los obliga a recopilar datos e iniciar el trámite de asilo de todos los refugiados que llegan a sus territorios, pero, debido a la falta de solidaridad de los otros Estados miembros, la gestión de los refugiados pasó a ser muy arbitraria. Hungría, por su parte, cerró sus fronteras con Serbia, y Serbia, a su vez, les dio paso a los migrantes por Croacia, y Croacia dejó la vía libre a los refugiados para que pudieran llegar a Austria y a Alemania por Eslovenia, (Sánchez Montijano, 2016). Así las cosas, cada país le fue dejando la responsabilidad al siguiente, y así sucesivamente. Cabe señalar que los países del sur y de Europa del Este ven a los solicitantes de asilo como una amenaza, toda vez que el desempleo y el acceso a los servicios sociales son cada vez más precarios en sus países y temen perder lo poco que tienen si dan asilo a los migrantes.

En lo que respecta al principio de solidaridad, el artículo 79 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que:

La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

A su vez, el artículo 80 del TFUE señala que: “Las políticas de la Unión se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre Estados”. Lo previsto en este artículo no ha sido cumplido por los países miembros de la UE, pese a que el TFUE forma parte del derecho primario de la UE, y por lo tanto debe cumplirse de conformidad al principio de supremacía. Sin embargo, debido a que el asilo y las políticas migratorias son materias de competencia nacional, la UE los ha dejado a la buena voluntad de los Estados.

Así las cosas, el objetivo de la UE es lograr una política de inmigración legal basada en el principio de solidaridad entre los Estados miembros y prevenir la inmigración ilegal. Desgraciadamente en la realidad no es así, ya que la reubicación de refugiados entre los Estados miembros, que se suponía se implementaría bajo el principio de solidaridad, con el fin de aligerar la presión de los países a los que llegan en primer lugar los refugiados, como Grecia, Italia y Hungría, no se llevó a cabo (Sánchez Montijano, 2016). La Comisión Europea abrió procedimientos a casi todos los Estados por las violaciones al derecho de asilo y por la negativa a la repartición de 120,000 refugiados que ya se encontraban en Grecia e Italia. Eslovaquia, Hungría, República Checa y Rumania se negaron a participar, pese a que el principio de solidaridad es uno de los principios medulares de la legislación de la Unión Europea.

Ante la crisis migratoria se han visto dos caras de la Unión Europea: (I) la de los europeístas y (II) la de los euroescépticos. Los primeros se identifican con una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la solidaridad, entre otros rasgos. Los segundos fomentan el racismo, la xenofobia y el nacionalismo. Aunque el principio de solidaridad ha servido para lograr una integración europea más completa en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, ha traído consigo problemas internos, ya que, como se dijo con anterioridad, el asilo y las políticas migratorias son materias de competencia nacional y no supranacional.

Es importante señalar que una de las defensoras de la migración ha sido Angela Merkel (canciller alemana), quién ganó las elecciones en Alemania con el partido Unión Demócrata Cristiana (CDU) en 2005, y lo volvió a hacer en el 2009, 2013 y 2017. En 2021 termina su mandato y, por desgracia, ya no va a presentarse a nuevas elecciones. La canci-

lger alemana siempre ha defendido el derecho a la migración y se ha manifestado en contra de posiciones xenófobas, racistas y ultraderechistas, tanto en su país como en el mundo (*El Economista*, 2018). Para Angela Merkel, la llegada en 2015 de cientos de miles de inmigrantes y su disposición a recibirlos (al abrir sus fronteras en septiembre de 2015 junto con Austria, a la ola de migrantes provenientes de Hungría) marcó el auge de la ultraderecha, y en 2017 gana las elecciones, pero la ultraderecha consigue la mayor representación desde la Segunda Guerra Mundial (*La Razón*, 2018).

Como se dijo anteriormente, en 2015 alrededor de un millón de personas tocaron las puertas de la Unión Europea, y hasta la fecha no se tiene una política migratoria y de asilo común que enfrente la realidad que se vive en las fronteras y en los campamentos de solicitantes de asilo. El Reglamento de Dublin III no se ha reformado, y falta mucho por hacer, empezando por la voluntad política de los Estados miembros. Se puede afirmar que el reparto, o cuotas obligatorias de refugiados, fueron el detonador de los movimientos populistas, que culpaban a Bruselas de imponer la acogida de refugiados. En Hungría, Austria, Italia y Grecia la extrema derecha ha ido ganando terreno. Polonia y Hungría no reasentaron a ninguna persona y, junto con la República Checa, fueron denunciados ante el Tribunal de Justicia de la UE por este incumplimiento.

Se afirma que, después de la Segunda Guerra Mundial, el tránsito más grande de personas que ha emigrado a Europa ha sido en 2015, y las causas han sido provocadas por la guerra civil global en Siria, las revueltas de la Primavera Árabe, el hambre y la falta de oportunidades en África, entre otras. Ello impulsa, naturalmente, a las personas a dejar su lugar de origen para ir en busca de una mejor vida para ellas y sus familias. Los solicitantes de asilo buscan empezar una vida nueva libre de violencia, y por lo mismo la mayoría quiere elegir el lugar donde van a vivir, lo que no siempre resulta fácil. Esto sucede debido a que no en todos los países miembros se reciben los mismos beneficios. Alemania y Suecia se encuentran entre los preferidos, por el alto nivel de vida.

2. La política migratoria y de asilo en la Unión Europea

2.1. La política migratoria y de asilo en la UE

Como se explicó en líneas precedentes, los solicitantes de asilo son personas que presentan una solicitud formal de asilo en otro país porque temen que su vida esté en riesgo en su país de origen, y los refugiados son personas a las que ya se les ha reconocido oficialmente el derecho a recibir asilo por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, política o pertenencia a un grupo social determinado. La política migratoria y de asilo actual de la UE determina que los nacionales de terceros países deben solicitar protección en el primer país por el que acceden a la UE, de acuerdo con las reglas comunitarias de asilo. La presentación de una solicitud los convierte en solicitantes de asilo, pero el estatuto de refugiado o una forma diferente de protección internacional la adquieren una vez que las autoridades nacionales hayan tomado una decisión positiva sobre el caso.

El Parlamento Europeo publicó las decisiones de asilo en la UE. En el 2017 hubo 728 470 solicitudes de protección internacional en la UE. Esto es un descenso del 44% con respecto al 2016 cuando había casi 1,3 millones de solicitudes. En el mismo año la UE concedió protección a más de 538 000 personas, un 25% menos que en 2016. Casi uno de cada 3 procedía de Siria. Afganistán e Iraq completaron la lista de los tres países mayoritarios de procedencia. (El Parlamento Europeo, 2017). De los 175 800 ciudadanos sirios que recibieron protección internacional en la UE, más del 70% fue acogido en Alemania (El Parlamento Europeo, 2017). Hay que resaltar que en el mismo año, 439 505 personas fueron rechazadas para acceder al territorio comunitario desde las fronteras exteriores de la UE (El Parlamento Europeo, 2017).

La crisis migratoria dividió a los países de la UE y logró el surgimiento de movimientos políticos con una postura en contra de la migración, como es el caso del Primer Ministro de Hungría Viktor Orbán, el político Janez Jansa de Eslovenia y el Canciller de Austria Sebastian Kurz (quien es presidente del Consejo de la UE) quien ha dicho que el asunto de la migración será su principal prioridad (BBC, 2018).

Según el sondeo del Eurobarómetro, en mayo de 2018, el 72% de los europeos dijeron que querían que la UE interviniera más en la gestión migratoria (El Parlamento Europeo, 2017). Esto nos hace pensar

que en las elecciones del 23 al 26 de mayo para elegir el nuevo Parlamento Europeo habrá tensiones, y en la agenda estará el tema migratorio. Según los expertos, para paralizar la Eurocámara, el populismo necesita solo el 30%. Si los grupos euroescépticos ganan, serían 180 escaños (Conservadores – Europea de la Libertad y la Democracia Directa – y las fuerzas del italiano Matteo Salvini y Marine Le Pen, de Francia), y el resto de las fuerzas quedaría en 571 escaños (*La Razón*, 2019). En el debate europeo en vísperas de los comicios se encuentra la inmigración (una reforma del sistema de asilo que permita afrontar futuras crisis es el gran reto, frente a la negativa de populistas para la acogida). Los europeístas se manifestaron y exteriorizaron su oposición al populismo derechista y al nacionalismo. Decenas de miles salieron a las calles en varias ciudades europeas, y en Alemania hubo marchas bajo el lema, “Una Europa para todos: tu voz contra el nacionalismo” (*La Razón*, 2019).

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 67, apartado 2, y los artículos 78 y 80 del TFUE, y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores está basada en la solidaridad de los Estados miembros y debe ser equitativa respecto de los nacionales de terceros países. Además, otro de los objetivos de la UE consiste en establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal tendiente a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución.

2.2. El Sistema Dublin

Lo que se conoce como el sistema Dublin³ nace de la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de la UE. Así surge la Convención de Dublin, firmada en 1990, después actualizada y sustituida por el Reglamento Dublin II en 2003 (Reglamento (CE) n° 343/2003), y finalmente por el Reglamento Dublin III, aprobado en 2013 (Reglamento (UE) n° 604/2013). La Red Europea de Migraciones define el Reglamento Dublin como el “Reglamento que establece los criterios

3. Todos los Estados miembros de la Unión Europea aplican el Reglamento Dublin, así como Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.

y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”.

El Sistema Dublin creó el Sistema Europeo de Asilo Común (SECA), que establece criterios mínimos comunes para el tratamiento de todos los solicitantes de asilo en toda la UE. También cuenta con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (frontEX), la que se encarga de ayudar a los Estados miembros de la UE y a los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores, y contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. De igual manera, se tiene un Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Pese a todo lo anterior, la política migratoria y de asilo en la UE no está funcionando de manera equitativa, debido a que el criterio que señala que los migrantes deben solicitar asilo en el primer país de la UE al que lleguen hace que el peso caiga sobre los países fronterizos (España, Grecia, Italia y Hungría principalmente) y es, por lo tanto, muy desproporcionado en comparación con los Estados del centro de Europa.

Blanca Garcés-Mascareñas comenta que el sistema Dublin no funciona por tres razones: (I) no funciona equitativamente, porque la responsabilidad recae en los países fronterizos, (II) no funciona eficientemente, porque la mayoría de los solicitantes piden asilo en un país distinto del que llegaron en primer lugar, y (III) vulnera los derechos de los migrantes, debido a que el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros. Ahora bien, países como Hungría, Eslovaquia y República Checa se han opuesto al reparto obligatorio de migrantes, pero no son los únicos, ya que países como España, Portugal y Gran Bretaña se han manifestado también en contra. Al parecer, el sistema Dublin es una política simbólica que se aplica aunque no funcione (Garcés-Mascareñas, 2015). Lo que hay que recalcar es que si el sistema Dublin no funciona; entonces, el espacio Schengen tampoco.

Ahora bien, en cuanto al Reglamento Dublin III, hay que decir que este Reglamento permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un tercer país seguro, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro (Reglamento (UE), n° 604/2013).

La Unión Europea señala que su política de migración y de asilo será: (I) dentro de la UE, reubicar a los refugiados en otros Estados miembros de la UE, y simplificar y armonizar el sistema de asilo en los países miembros; (II) fuera de la UE, asistir a los refugiados donde se encuentren, reasentar a los refugiados en la UE y abordar las causas profundas de la migración irregular con los países de origen y de tránsito; (III) en las fronteras, la presencia de la UE en el mar x triplicada, con el fin de salvar vidas y así dismantelar las redes de tráfico de seres humanos, gestionar mejor las fronteras exteriores, crear puntos críticos en Grecia e Italia, identificar y registrar todas las llegadas y los procedimientos de asilo, así como los procedimientos de retorno y readmisión (Comisión Europea, 2017).

La agenda europea de migración tiene el objeto de: (I) reducir los incentivos a la migración irregular; (II) gestionar las fronteras – salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; (III) elaborar una política común de asilo más sólida, y (iv) establecer una nueva política de migración legal mediante la modernización y la revisión del sistema de la tarjeta azul (procedimiento abreviado de expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo), la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen. Birgit Lamm y Thomas Straubhaar aseveran que el desafío europeo es integrar a los migrantes y que sean aceptados en la sociedad, y enumeran ocho puntos para lograr una política migratoria europea común: (I) un procedimiento de asilo correcto, justo rápido; (II) una cuota común para distribuir equitativamente la carga y los costos del procedimiento de asilo entre los Estados miembros de la UE, conforme a criterios económicos y demográficos; (III) solución de la crisis migratoria dentro y fuera de sus fronteras; (iv) voluntad política y cooperación con gobiernos de los países de origen de los migrantes; (V) cooperación internacional entre los países receptores y de origen; (VI) implementación del principio de solidaridad entre los Estados miembros; (VII) consideración de la crisis migratoria como una oportunidad, y (VIII) aplicación de reglas comunes de ingreso en todas las fronteras de la UE (Lamm y Straubhaar, 2016).

Al parecer, la política migratoria y de asilo de la UE se encaminó de alguna manera a la securitización de las migraciones, cuyo concepto fue desarrollado por la Copenhagen School of Critical Security Stu-

dies, para caracterizar “el proceso mediante el que la comprensión de un concreto fenómeno político y social se ve mediada por una óptica secundaria”. Campesi explica que la securitización es “el proceso mediante el cual una cuestión viene transformada en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva, o de la relevancia específica de la supuesta amenaza” (Campesi, 2012). Por otra parte, Ole Weaver señala que “cuando un problema es securizado, ello produce determinados modos de afrontarlo: amenazas estratégicas, defensa, en general soluciones estatocéntricas” (Campesi, 2012).

Así las cosas, la exteriorización de las fronteras de la UE lleva consigo una frontera lejana, más allá de las fronteras de la UE, tal vez con el fin de no enfrentar in situ la crisis migratoria, o para mantener el bienestar de los europeos. Y esto se lleva a cabo mediante acuerdos con terceros países. La Declaración UE-Turquía es una muestra clara de este proceso. Otros cinco países clave de origen con los que la UE trabaja en el mismo sentido son: Níger, Nigeria, Senegal, Malí y Etiopía (La Comisión Europea, 2016b).

La Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016

La Declaración UE-Turquía de 2016

Con la finalidad de detener el flujo migratorio, la UE firmó la Declaración UE-Turquía el 18 de marzo de 2016; su objetivo principal es:

- i. Detener el flujo incontrolado de migrantes en el mar egeo.
- ii. Reducir el número de solicitantes de asilo y migrantes procedentes de Turquía.

Para que se pudiera firmar esta Declaración UE-Turquía, la UE tuvo que cumplir con tres condiciones:

- iii. Destinar a Turquía 3,000 millones de euros en virtud del Mecanismo para los Refugiados en Turquía, y garantizar la financiación de proyectos concretos destinados a los refugiados en los ámbitos de salud, educación, infraestructuras, alimentación y otros costos de sustento;
- iv. Una financiación adicional para el Mecanismo, por un importe de 3,000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018, si se cumplen los objetivos;

- v. Eximir a los ciudadanos turcos de la necesidad de visado para viajar a la UE cuando estos recursos estén a punto de ser utilizados en su totalidad, y avanzar en el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Gracias a la Declaración UE-Turquía, las llegadas a Grecia se redujeron de 10,000 en un solo día, en octubre de 2015, a un promedio inferior de 74 al día desde marzo de 2016 (La Comisión Europea, 2017).

La Declaración establece que todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Ahora bien, los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud haya sido considerada infundada o inadmisible de conformidad con lo dispuesto por la Directiva sobre los procedimientos de asilo serán retornados a Turquía. También se señala que por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE. En la Declaración también se establece que se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar de forma irregular en la UE.

Turquía como país de origen seguro para la Unión Europea

Turquía, por su ubicación, es uno de los países que mayor número de refugiados ha acogido. Según datos del Banco Mundial, en la estadística de población de refugiados por país o territorio de asilo, en 2017, Turquía contaba con 3,480 310 de refugiados (Banco Mundial, 2017).

Turquía aparece en la lista de los países de origen seguros de la Unión Europea. Es muy probable que en virtud de la crisis migratoria, los países miembros de la UE hayan presionado de tal manera que lograron la elaboración de listas que incluyeran a los países de origen seguros para recibir a los solicitantes de asilo antes de que llegaran a las fronteras de la UE. La Comisión Europea publicó que los países candidatos a la adhesión a la UE, tales como Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía son considerados países de origen seguros. De igual manera señala que:

con arreglo al Derecho Internacional (el Convenio de Ginebra) y el derecho de la UE, un país se considera seguro cuando está dotado de un sistema democrático y de forma general y sistemática, no ejerce o sufre: (I) persecución, (II) tortura

o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia, y conflictos armados (La Comisión Europea, 2016).

La Comisión Europea establece también que:

siempre que los Estados miembros de la UE deciden designar a un país candidato a la adhesión a la UE, comprueba que cumpla los criterios de Copenhague, que consisten en garantizar la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y la protección de las minorías y por lo tanto los países candidatos a la adhesión suelen ser países seguros.

Toda vez que la UE considera a Turquía como país de origen seguro por ser país candidato a la adhesión a la UE, en la Declaración UE-Turquía de 2016, la UE se comprometió a darle seis mil millones de euros de ayuda para los refugiados a cambio de su cooperación para frenar el flujo de inmigrantes a Europa. La cifra se eleva a 3,450 millones de euros y a 4,200 millones, si se tiene en cuenta las partidas ya comprometidas para proyectos, según los datos de la Comisión Europea (La Jornada, 2019). En total, 84 proyectos están en marcha con resultados tangibles para los refugiados sirios y las comunidades de acogida, principalmente en los ámbitos de educación y salud. Alrededor de 1.6 millones de refugiados están recibiendo asistencia humanitaria europea (La Jornada, 2019).

Es interesante señalar que la Unión Europea considera a Turquía como país de origen seguro para que acoja a los miles de solicitantes de asilo de Siria y a los provenientes de África y del Medio Oriente, pero en la Declaración a la prensa después de la sesión 54 el Consejo de Asociación UE-Turquía de 15 de marzo de 2019, la UE le hizo el señalamiento de que la voluntad declarada por el gobierno turco de entrar en la UE debería de ir acompañada de las reformas correspondientes, y que las Conclusiones del Consejo de 26 de junio de 2018 declaran que Turquía ha seguido alejándose de la Unión Europea y que las negociaciones de adhesión de Turquía se encuentran por consiguiente en punto muerto. También le reiteró la preocupación en los ámbitos de los derechos fundamentales, el estado de Derecho, y el deterioro de la independencia y del funcionamiento del poder judicial. Entonces, Turquía es un país candidato y es seguro, pero, al parecer, solo para recibir a los solicitantes de asilo, porque le dejaron claro que

las negociaciones de adhesión a la UE no prosperarían mientras no cumpla con los criterios de Copenhague.

Otra situación que sorprendió fue que la UE elogió a Turquía por acoger y atender las necesidades de unos cuatro millones de refugiados y destacó que la continuación de la implementación de la Declaración UE-Turquía es de interés mutuo y crucial para detener la migración irregular. Este punto esclarece todavía más el doble discurso de la UE.

También se comentó que el Mecanismo para los Refugiados en Turquía ha funcionado bien y, por lo tanto, el 29 de junio de 2018 los 28 Estados de la UE acordaron la manera en que financiarían este Mecanismo, con la finalidad de prestar apoyo a los refugiados sirios.

Tras el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo, los Estados miembros decidieron que dos mil millones de euros se financiarán con cargo al presupuesto de la UE, y los mil millones restantes procederán de las contribuciones de los Estados miembros, calculadas según su proporción en la renta nacional bruta de la UE.

Conclusiones

La respuesta a la crisis migratoria de 2015 por parte de la UE se puede considerar como una securitización, ya que, por una parte, ayuda a mantener el bienestar europeo, y por la otra financia proyectos fuera de las fronteras de la Unión Europea (en los denominados países de origen seguros). Turquía resultó ser un país seguro para recibir a los solicitantes de asilo, pero no para continuar con el procedimiento de adhesión a la UE. Esto indica claramente que la UE quiere mitigar la crisis migratoria fuera de sus fronteras, violando el derecho internacional. Como se sabe, el principio de solidaridad para reparto de refugiados no funcionó, y las ultraderechas tomaron fuerza; muestra de eso se verá reflejada en las urnas del 23 al 26 de mayo en las votaciones para elegir el nuevo Parlamento Europeo.

No hay que olvidar que el asilo es un derecho, y la Unión Europea debe garantizar rutas más seguras hacia Europa y reformar el sistema de Dublin, con el fin de armonizar las legislaciones nacionales, debido a que la legislación comunitaria sobre protección internacional no se aplica de manera coherente en los países miembros de la UE. De igual manera, se debe garantizar un reparto equitativo de responsa-

bilidades en la acogida de las personas solicitantes de asilo entre los Estados miembros, y se debe fomentar la solidaridad dentro y fuera de la Unión Europea. Si se quiere más Europa hay que luchar contra el racismo y la xenofobia.

Bibliografía

- Banco Mundial (2017), "Población de refugiados por país o territorio de asilo". Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG>.
- BBC, News Mundo (2018), "4 claves para entender el acuerdo con el que la Unión Europea quiere hacer frente a la crisis migratoria", 29 de junio. Disponible en: <https://www.BBC.com/mundo/noticias-internacional-44655518>.
- Brown-Gort, Allert (2016), "Los efectos políticos de la migración, cómo responde la sociedad en la era de la migración global", *Foreign Affairs*, Latinoamérica, vol. 16, núm. 4.
- Campesi, Giuseppe (2012), "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 3, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona.
- Comisión Europea (s/f), "La lista común a la UE de países de origen seguros". Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/files/what-we-do/policies/europeas-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf.
- — — (2012), *Glosario sobre migración y asilo 2.0, un instrumento para una mayor comparabilidad, de la Red Europea de Migraciones (EMN)*, 2ª. ed., enero, Unión Europea. Disponible en: <http://www.EMN.europa.eu>.
- — — (2016), *La lista Común a la UE de países de origen seguros*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf
- — — (2016a), *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank*. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigrationproposal-implementationpackage/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_annex_3_en.pdf
- — — (2017), "¿Qué es la crisis migratoria?", julio. Disponible en: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>.

- Consejo Europeo (2018), “Mecanismos para los refugiados en Turquía: los Estados miembros acuerdan modalidades de financiación adicional”, 29 de junio. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-datails-of-additional-finding/>.
- Eurostat (2016). *Estadísticas de migración y población migrante*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?titel=Migration_and_migrant_population_statistics/es.
- El Economista (2018), “Se va Angela Merkel”, *Convicciones*, Rubén Aguilar, 10 de diciembre.
- El Parlamento (2017), “La crisis migratoria en cifras”, 14 de julio. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190506STO44351/debate-presidencial-los-seis-candidatos-a-la-comision-exponen-sus-propuestas>.
- Garcés-Mascareñas, Blanca (2015), “Por qué Dublin no funciona”, *NOTES, Internationals, CIBOD*, 135, noviembre.
- La Jornada (2019), “UE ha aportado 2 mil 200 millones de euros a Turquía para ayudar a refugiados sirios”, 21 de mayo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/17/UE-ha-aportado-2-mil-200-mde-a-refugiados-de-siria-4701.html>.
- La Razón (2018), “Ultraderecha empuja a Merkel a dejar el poder”, 30 de octubre.
- — — (2019), “Peligra integración del viejo continente: para paralizar la Euro-cámara populismo necesita solo 30%”, 20 de mayo.
- — — (2019), “Por vejez laboral, Alemania requiere 266 mil inmigrantes”, 13 de febrero.
- Lamm, Birgit y Thomas Straubhaar (2016), “Para afrontar la crisis de los refugiados, ocho pasos hacia una política migratoria europea común”, *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Long, K. (2013), “In Search of Sanctuary: Border Closures, ‘Safe’ zones and Refugee Protection”, *Journal of Refugee Studies*, 26, 3, 2015.
- Nuño García, Diego (2016), “La crisis migratoria y la Unión Europea. Una inquietante debilidad para el proyecto de integración”, *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, Dublin II, do L 50 de 25.02.2003.
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos

- de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014), Dublin III, do L 180 de 29.6.2013.
- Sánchez-Montijano, Elena y Jonathan Zaragoza-Cristiani (2016), "La crisis de los refugiados, un problema de gran alcance para la Unión Europea", *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Soriano Miras, Rosa María (2017), "La posición geopolítica marroquí como frontera vertical de la Unión Europea", *Ciencia UAT*, vol. 12, núm. 1, Ciudad Victoria, julio/diciembre. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-78582017000200052.
- Zomoza, María (2019), "Refugiados, la asignatura de la UE", *El Economista*, 16 de mayo, 41.

Política exterior de seguridad común de la UE: El caso del Estado fallido en Somalia

DOI: 10.32870/in.v0i18.7145

Francisco Javier Campos Orozco¹

Resumen

La Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) opera a través de distintas herramientas y programas, los cuales llevan implícitos los elementos filosóficos que dan vida a la UE: El establecimiento de la paz entre Estados miembros, la seguridad internacional, la cohesión social, el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia, por mencionar algunos.

Por ello, las misiones civiles o militares que apruebe el Consejo de Europa, a través de lo pactado en la PESC, deberán ejecutarse de manera integral, con miras a la estabilidad sostenible de la paz.

En ese sentido, el presente trabajo pretende analizar las razones de la implementación de las Misiones EUTM Somalia, eucap Somalia y Operación navfor Atalanta, en el Cuerno de África, para demostrar que la imposibilidad del Estado somalí para enfrentar el crecimiento del terrorismo y la piratería marítima de la zona ha sido motivo de preocupación para la UE.

Palabras clave: Unión Europea, PESC, terrorismo, piratería marítima, Somalia

-
1. Abogado de guardia en la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (Universidad de Guadalajara - URJC). Licenciado en Relaciones internacionales (ITESO). Abogado (Universidad de Guadalajara). Profesor de las asignaturas de Estudios de África y Seguridad Internacional en la Universidad del Valle de México, campus Zapopan.

COMMON FOREIGN SECURITY POLICY OF EU: THE CASE OF THE FAILED STATE IN SOMALIA

Abstract

The Common Foreign Security Policy of the European Union (CFSP) operates through different tools and programs which are implicit in the philosophical elements that give life to the eu: The establishment of peace between Member States, international security, social cohesion, respect for human rights, and the consolidation of democracy, to name a few.

Thus, the civil or military missions approved by the Council of Europe, through what is agreed in the CFSP, must be carried out in a comprehensive manner, with a view to a sustainable stability of peace.

In this sense, this paper aims to analyze the reasons for the implementation of the Somalia EUTM, eucap Somalia and Operation navfor Atalanta missions in the Horn of Africa, demonstrating the inability of the Somali State to face the growth of terrorism and piracy in Somalia, has been a concern for the eu.

Keywords: European Union, CFSP, terrorism, piracy, Somalia

Introducción

Luego de la caída del Muro de Berlín, la agenda mundial sufrió cambios drásticos. Las prioridades de los Estados ya no se constreñían a participar a favor o en contra de alguna de las dos potencias mundiales que se disputaban el liderazgo global. El sistema bipolar colapsó, y con él, los equilibrios políticos y militares que, de alguna manera, mantenían una extraña paz en algunos lugares de la tierra.

El fin de esta era ocasionó la reconsideración de ciertas figuras delictivas que ya habían vulnerado la seguridad de los Estados, pero que eran vistas como apéndice y extensión de los “Estados canalla”, o simplemente sopesadas en segundo término, pues los enemigos reales y quienes dictaban la política internacional de manera exclusiva eran los propios Estados.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, perpetrados por Al Qaeda en los EEUU, las visiones de las agencias de seguridad de los Estados, así como las investigaciones académicas, empiezan a girar alrededor de nuevas figuras o nuevas formas de vulnerar la seguridad internacional a través del terrorismo y el crimen organizado.

El caso de la Unión Europea, consolidada luego de más de sesenta años de integración económica y política, opera a partir de tres

pilares que reducen la incertidumbre entre sus miembros y aumentan su profundidad vinculadora. Este modelo de integración, único en su tipo, se sustenta en las Comunidades Europeas, la Política Exterior y de Seguridad Común, así como la cooperación en asuntos de justicia.

En el presente trabajo se analizará la aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, que puede expresarse de distintas formas, sea bajo instrumentos jurídicos como las cláusulas democráticas insertadas en sus tratados comerciales o acuerdos de cooperación, sea en casos que involucren a la seguridad, por medio de misiones militares o civiles, cuya intención será, de manera efectiva, velar por la integridad de los intereses de la Unión Europea y colaborar en la difusión de valores como la cohesión social, la calidad democrática, el respeto y la salud de las instituciones públicas, y la observancia irrestricta de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, la PESC, en su lógico ejercicio exterior, crea, modifica, fortalece o extingue vínculos con otros Estados y regiones; para esta investigación, Somalia es el caso de estudio.

El Estado somalí, sumido en la figura del Estado fallido, asumiendo los costos de la falta de instituciones, pérdida del monopolio de la fuerza y conflictividad desestructurada, es tal vez el mayor referente de caos social. Una región en la cual la violencia proveniente de una guerra civil en los años noventa se ha extendido hasta el día de hoy en la forma de grupos terroristas como Al Shabaab, y en manifestaciones criminales como la piratería marítima. Ambos tipos de delito constituyen una amenaza regional y mundial por la grave penetración y la forma de operación de las células delictivas.

Con elementos como la breve reconstrucción histórica del conflicto de Somalia, el crecimiento del terrorismo y la piratería en el Cuerno de África, así como la respuesta de la UE a través de misiones específicas como Operación Atalanta, Misión de Entrenamiento del Ejército Somalí (EUTM), y EUCAP Somalia, se pretende describir la forma práctica de la PESC, sus alcances, aciertos y áreas de oportunidad, así como la estrategia integral de cooperación que sostiene ante la situación de la actual Somalia.

1. Breve historia del conflicto de Somalia

Somalia es uno de los países más conocidos de África por las graves condiciones sociales, políticas, ambientales y económicas que confluyen en su interior. Desde la época colonial, pasando por la Conferencia de Berlín (1885), en la que se fijan las fronteras y el reparto de África por parte de las potencias europeas, Somalia ha vivido en un constante conflicto, ya sea contra Italia o Gran Bretaña durante la fase colonialista, sea entre sus clanes y señores de la guerra en los años ochenta y noventa, sea, de manera más moderna, contra otros Estados de la región y las misiones internacionales de la ONU o la Unión Africana a través de células terroristas.

Para entender mejor esta historia, debemos remontarnos a la Gran Somalia, formada a partir la unión de Somalia con Somalilandia en 1960, coincidiendo con la declaración de independencia de esta última de la corona británica.² En 1969, Mohamed Siad Barré, militar y político somalí, inicia una Revolución en contra de Mohamed Hussein, al cual derroca en ese mismo año y decide implementar (o intentarlo) un gobierno socialista, de inspiración maoísta.

Si bien no es motivo de este trabajo reconstruir de manera histórica el nacimiento de Somalia, sí es prioritario sentar las bases mínimas para entender de mejor manera su situación actual; por ello no resulta ocioso señalar que el mandato de Siad Barré (1969-1991), incrustado en plena Guerra Fría, tuvo el apoyo momentáneo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), pero también de los Estados Unidos (EEUU). Su histórico conflicto con Etiopía, quien hasta finales de los años ochenta también recibía apoyo de la URSS, llevó a una guerra entre ambos Estados por el territorio de Ogaden, en la cual Siad Barré fue derrotado por el ejército etíope de Mengistu Haile Mariam, cuya cercanía con Cuba y la URSS se vio reflejada en apoyo táctico y militar durante el conflicto. En 1988, luego de varios intentos fallidos de invadir aquel territorio, Mengistu y Barré firman la paz.

La vida política de Somalia, independientemente de Barré o cualquier otro dirigente político, electo o impuesto, tiene fuerte presencia

2. Somalia se independiza de Italia en el mismo año.

de los clanes, quienes son en realidad la estructura más sólida de la vida pública somalí. Al respecto, Reig Alamillo (2012) explica:

La sociedad somalí, pues, está basada en la estructura del clan, que consiste en un sistema de linaje segmentario orientado verticalmente. Este sistema de linaje es patrilineal, por lo que la identidad de clan de una persona se transmite por vía paterna, es decir, que, si bien la mujer mantiene su linaje una vez casada, sus hijos adquieren la identidad del padre. Dentro del sistema de linaje segmentario se pueden diferenciar las categorías de clan familiar, clan, sub-clan, linaje principal y grupo que paga el mag (compensación por crímenes de sangre).³

Otros factores, como tener una sociedad prácticamente homogénea en lo religioso (islam) y étnico (somalíes), han generado que, por momentos fugaces y cortos, la unidad nacional haya girado en torno a diversas ideas y movimientos (en su mayoría violentos) que han traído cambios abruptos en la población. Este es el caso del derrocamiento de Siad Barré en 1991, el cual provino no solo de sus excesos como gobernante, sino de sus ineficaces decisiones en política exterior. Las constantes derrotas y luego la firma de la paz con Etiopía, así como el aislamiento de Somalia ignorando a las potencias mundiales y su consiguiente asistencia política y militar, parecieran haber sido dos aristas que debilitaron profundamente al gobierno de Barré. En lo interno, el disgusto de los ancianos y jefes de clanes por la constante intromisión en sus asuntos internos vino a ser el elemento final que levantara en armas al pueblo y al ejército en contra del dictador, el cual

...después de tres años de conflicto armado interno. La coalición de grupos opositores que lo derrocó inició una lucha armada para conseguir el poder, lo que produjo la total destrucción del país y la muerte de centenares de miles de personas desde 1991. Esa situación animó a una intervención de los EEUU (Operación Restore Hope) y al establecimiento de una misión de las Naciones Unidas (unosom) en 1992, que fracasó y salió del país tres años más tarde. A pesar de estos precedentes, en 2002, el secretario general de la ONU recomendó el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz, sobre la base de las propuestas de las comunidades y que estuviera centrada en las tareas de desarme y desmovilización. Algunas regiones del país se han autoindependizado o han acordado cierto grado de autonomía (Somalilandia y Puntlandia).⁴

3. Para mayor información: <https://boletinderechoshumanos.files.wordpress.com/2014/07/somalia-2012-descripcic3b3n-del-sistema-de-clanes.pdf>.

4. http://www.observatori.org/paises/pais_74/documentos/13%20somalia.pdf.

Como se ha manifestado antes, no es motivo de este trabajo ahondar de forma detallada en los procesos históricos de formación del Estado somalí; por lo tanto, algún elemento de importancia puede parecer que pasa inadvertido por el presente artículo; no obstante, lo que sí resulta relevante es resaltar algunos fenómenos que surgen o se consolidan con la caída de Barré. De manera principal, su derrocamiento fomentó la guerra entre clanes y el surgimiento de señores de la guerra en diversas zonas del país; esto, de manera lógica, resultó en una escalada de violencia que no solo inició una guerra civil, sino también creó las condiciones para la salida de las pocas compañías extranjeras en la zona, lo cual dio como resultado el inicio de un proceso de pobreza endémica que vino a dinamizarse con hambrunas y sequías. La alta conflictividad proveniente de un frágil Estado y una ausencia de autoridad resultó también en deterioro de la infraestructura, flujo masivo de refugiados, diásporas, y nacimiento de zonas semiautónomas. Ante la gravedad y la desestructuración de este conflicto, podría asegurarse que tal vez solo los elementos de homogeneidad étnica, lingüística y religiosa de Somalia, así como la forma de colonización, distinta a la de Ruanda o República Democrática del Congo, lograron evitar un genocidio similar al de 1994 entre tutsis y hutus.

Esta alta conflictividad, sumada a la incapacidad del Estado para controlarla, así como a la indolencia y la indiferencia de la comunidad internacional, sentó las condiciones para que, de manera formal, en el Cuerno de África nacieran y se afianzaran estructuras delictivas.

2. Amenazas que surgen del conflicto somalí

Durante 2004 se logra imponer en Somalia un Gobierno Federal de Transición (GFT), mediante un acuerdo entre los señores de la guerra y los clanes, con el apoyo de Etiopía y Kenia. No obstante, también en ese año nace una guerrilla denominada Unión de Tribunales Islámicos (UTI), la cual tenía amplia simpatía de varios sectores sociales y el control militar de ciudades como Mogadiscio.

Esta agrupación político-militar, y otra denominada Harakat al Shabaab al Mujahideen (Movimiento de Jóvenes Combatientes por el

Islam, o Al Shabaab),⁵ se unen después de los atentados del 11-S para controlar Mogadiscio e instalar campos de entrenamiento en la zona. Dicha situación genera conflictos y ataques de contención por parte del GFT, apoyado por Etiopía y Kenia, y se dispara la violencia entre facciones en pugna: Por un lado, Al Shabaab, UTI y un grupo denominado Alianza para la Re liberación de Somalia (ARS); por el otro bando, la Unión Africana, que al amparo de la Resolución 1725 del Consejo de Seguridad de la ONU, forma una misión militar en Somalia (AMISON), integrada por Etiopía, Burundi, Camerún, Yibuti, Ghana, Kenia, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Uganda, Zambia, Zimbawe.⁶

En este punto, Al Shabaab se radicaliza en su discurso, y utiliza el nacionalismo para legitimar su lucha. En 2006 exigió la expulsión de combatientes extranjeros en la zona de conflicto (ONU, AMISON, etcétera), y luego anuncia como prioridad la creación de un Estado con inspiración afgana, respetuoso de las leyes de Alá.

Asimismo, en sus áreas de influencia ejecutaron castigos y penas como azotes, lapidaciones, decapitaciones y mutilaciones públicas a quienes fueran sorprendidos o denunciados realizando prácticas “impuras”, según su propia interpretación del Islam. Durante estos años (2009-2010) el crecimiento de Al Shabaab había sido exponencial, autores como Arcos Sanchez (2014), De la Corte Ibáñez (2015), Ferro (2016), y Palancián de Inza (2017), han estudiado y descrito la violencia en Somalia, en específico el caso de Al Shabaab y la piratería, así como la debilidad o incapacidad del Estado para combatir y castigar estos delitos.

Estos autores coinciden en que desde 2010 las relaciones entre Al Shabaab y Al Qaeda han sido cada vez más cercanas; incluso, Ayman Al Zawahiri, antiguo líder de Al Qaeda, los definió como “Los Leones del Islam en África”, de igual forma, ambos grupos terroristas llamaron a través de medios de comunicación a promover la yihad en EEUU, Israel, Sudán, Ghana, Eritrea, Yibuti, Kenia y Etiopía.

5. Nacida en los años ochenta de la Unión Islámica que combatió contra Barré, fue desmantelada por Kenia y Etiopía en los años noventa, para refugiarse en Afganistán y generar vínculos con Al Qaeda.

6. Lo cual revela la gravedad del conflicto, pero además la intención de los países de frenar los avances de la violencia hacia sus territorios y, por otra parte, la lucha por la hegemonía regional del Cuerno de África entre Kenia y Etiopía.

De acuerdo con De la Corte (2015), en su época de mayor esplendor, Al Shabaab llegó a tener cerca de 9,000 militantes, lo cual es resultado directo de la visión nacionalista y de reivindicación social y religiosa que impregnaban a sus luchas, pues, como se ha señalado, la AMISON y la ONU eran interpretadas como intrusos y no como personal que buscaba pacificar la región.

Sería difícil dar a conocer una cifra real acerca del número de atentados que esta organización terrorista ha perpetrado. De la Corte Ibáñez señala que, según estudios de la Universidad de Maryland, se estima que entre 2007 y 2014 fueron alrededor de 1,700 ataques; algunos de los más importantes por su interpretación política o número de víctimas son el de Kampala en 2010, en el cual hizo estallar bombas en un club de rugby durante la final de la Copa del Mundo; los ataques constantes a la sede de la Misión de la ONU y la AMISON; los atentados en los puertos de Kismayo, restaurantes en Yibuti y Kenia, así como en el Parlamento de Mogadiscio; el asalto a un centro comercial en Kenia, con más de 80 muertos y 300 heridos; el asesinato del embajador de Somalia en Suiza, y el atentado más grave de su historia: asesinó a más de 150 personas e hirieron a varias más en la Universidad Cristiana Garissa, en Kenia, mediante un asalto al campus.

Hasta julio de 2018 este tipo de atentados se sigue repitiendo de manera más o menos constante, tanto en ataques frontales a AMISON y fuerzas del orden local como en su vertiente de acciones terroristas, sembrando e instalando bombas en oficinas, camiones, cuarteles del ejército o lugares públicos.

Esta forma de actuar encuadra a todas luces con el tipo penal descrito por la ONU en su resolución 51/210 de enero de 1997, en la cual:

reitera que terrorismo son los actos criminales encaminados o calculados para provocar un estado de terror en el público en general, un grupo de personas o personas particulares para propósitos políticos; es considerado un acto injustificable en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, raciales, étnicas o de cualquier otra naturaleza que puedan ser invocadas para justificarlos.

En suma, Al Shabaab es la amenaza más grande de Somalia, y tal vez una de las más peligrosas en África. Sin embargo, otras formas de crimen organizado, como el narcotráfico, el contrabando o la trata de personas se encuentran presentes en la zona, intrínsecamente ligadas

con Al Shabaab, toleradas, permitidas, usufructuadas o ejecutadas por ellos mismos.

En el caso específico de la piratería, el control de puertos como Kismayo, así como el tráfico de armas y la extorsión, son el vínculo principal entre Al Shabaab y los delitos marítimos en la zona del Cuerno de África. Si bien Al Shabaab no es una organización que encuadre o ejecute (por lo menos de manera regular) el saqueo, el secuestro o la extorsión a buques mercantes, turísticos o pesqueros, sí se infiere un vínculo delictivo entre ambas figuras.

La relación entre piratería y Estado fallido en Somalia es estudiada por Ramos Vera (2009), quien define ambos conceptos de la siguiente manera:

La piratería, de acuerdo al artículo 101 de la Convención (de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar), es todo acto ilegal de violencia o de detención, o todo acto de depredación, cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada, y dirigidos contra un buque o una aeronave en alta mar o en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, o contra personas o bienes a bordo de ellos. También será piratería todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata.

En cuanto al Estado fallido, argumenta que:

El término Estado fallido está de moda, aunque conviene recordar su definición. Para ello es necesario saber qué es un Estado. Y Estado es una entidad con un Gobierno soberano que ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija, que reside dentro de unas fronteras territoriales, y que no reconoce autoridad superior fuera de ellas (Pearson y Martin Rochester, 2000: 40). Es decir, consta de tres elementos: un poder político organizado que ejerce la soberanía sobre una población en un territorio (Brotons, Riquelme Cortado, Orihuela Calatayud, Díez-Hocleitner y Pérez-Prat Durbán, 1997: 43-48). Estado fallido, entonces, es aquel en el que el Gobierno no tiene el control real del territorio, no es considerado legítimo por una parte importante de la población, no ofrece seguridad interna o servicios públicos a los ciudadanos y no ostenta el monopolio del uso de la fuerza. Concepto anexo al Estado fallido es el de mar fallido, que designa las zonas marítimas de un país donde tampoco se ejerce la soberanía ni se asegura el cumplimiento efectivo de la ley.

Ambos conceptos, relacionados con lo hasta aquí desarrollado, nos indican que el Estado fallido somalí ha facilitado el nacimiento y el

crecimiento del terrorismo en su nación; esto ha venido de la mano con la incapacidad del Estado para solucionar problemas alimentarios, sociales, económicos y políticos, que han impedido el crecimiento y desarrollo de los habitantes de Somalia.

Ahora bien, la dificultad para sobrevivir en un país con nulo crecimiento y paupérrimo desarrollo obliga a algunas personas a formar parte del crimen organizado, dada su capacidad de generar recursos de manera más rápida que la economía formal y legítima. Con esa premisa, la interconexión de redes entre las distintas formas de crimen que cohabitan en Somalia es una condición lógica, previsible y especialmente peligrosa, no solo para África sino también para el mundo.

3. Algunas misiones de la Unión Europea (UE) en Somalia. Una expresión de la política exterior y de seguridad común (PESC)

La Unión Europea otorga al concepto de cohesión social una especial importancia dentro de su esquema de integración. Sea desde la formación de los Estados de bienestar europeos, sea a partir de las más recientes corrientes de inclusión y respeto a los derechos humanos, sea como contraposición a las ideas de las escuelas monetaristas, que dan prioridad a lo individual sobre lo colectivo, la formación de una sociedad con ideas europeístas ha sido, amén de las críticas, uno de los elementos más sólidos y envidiados de la Unión Europea.

Este principio de cohesión social, sumado a otros tantos que constituyen el ideal europeo, se ve reflejado no solo en lo interno, sino también en la acción exterior de la Unión Europea (UE).

Actualmente este esquema de integración es considerado como una unión monetaria y política, con toma de decisiones vinculantes y supranacionales, cuya forma principal de integración radica en el llamado “Sistema de Pilares”, que se desprende del Tratado de Maastricht de 1993, sobre el cual el Parlamento Europeo señala:

El Tratado de Maastricht modificó los anteriores tratados europeos y creó una Unión Europea basada en tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (jai). En vista de la ampliación de la Unión, el Tratado de Ámsterdam introdujo las adaptaciones necesarias para garantizar un funcionamiento más eficaz y democrático de la misma.

De acuerdo con lo anterior, los asuntos de seguridad de los países miembros habrán de recaer en el segundo pilar, cuya función, de manera lógica, es el trabajo conjunto de la UE en el concierto internacional, así como la discusión, el pronunciamiento, la investigación, la creación y la aplicación de diversos mecanismos y herramientas que contribuyan a la estabilidad regional y, al mismo tiempo, genere un área de influencia en otras latitudes a través de la cooperación en distintas áreas y bajo la muy particular forma de trabajo de la UE.

Sobre ese tema, una lectura del **Resumen** que brinda el Parlamento Europeo nos demuestra que los lineamientos de política exterior y de seguridad común de la Unión tienen una fuerte base social y de consolidación de Estado de Derecho, y da amplia importancia a los derechos humanos y la calidad democrática, así como al fomento de la cooperación internacional y la defensa de intereses y valores comunes.

La política exterior y de seguridad común (PESC) (segundo pilar) La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Se ha intentado reproducir estas ideas en la acción exterior de la UE, por medio de la inserción de cláusulas democráticas en sus tratados comerciales, o por la creación de misiones, programas y operaciones que fomenten una atmosfera de estabilidad en las regiones estratégicas de la UE, lo cual redundaría en la propia seguridad de los Estados miembros.

A raíz de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el cuestionamiento del discurso socialista en el mundo, se vivió un profundo cambio en la forma de interpretar, estudiar y practicar la política exterior y los límites de los Estados. No solo los estudiosos de la seguridad internacional han utilizado este cambio de paradigma como una metamorfosis en la arquitectura del poder global, sino, además, se ha puesto en duda la soberanía y la capacidad exclusiva de los Estados para vulnerar o ser vulnerados en su seguridad local.

Sobre esta temática se pueden citar trabajos como el de Orozco (2012), donde se señala que la porosidad en el sistema internacional dio apertura para la aparición de nuevas amenazas ajenas a los Estados, lo cual, junto con los cuestionamientos de los límites de la soberanía y el vacío material que dejó la URSS, fomentó un nuevo debate entre realistas, idealistas, constructivistas, liberales (ofensivos y defensivos) y marxistas, por construir una visión más moderna acerca de la seguridad. De manera similar, Cardinale (2017) y Cardona (2004) han resaltado, por separado, la importancia de los derechos humanos, la democracia, el derecho humanitario, la perspectiva cosmopolita de Kant, así como el surgimiento de nuevas amenazas para la seguridad internacional, como el terrorismo, crimen organizado, lavado de dinero, piratería, delitos contra el medio ambiente, entre otros.

Por su parte, algunos críticos del *statu quo*, como Booth (1997, 2007), desarrollaron propuestas en las cuales se hacía énfasis en crear las condiciones necesarias para vivir de manera segura; es decir, sin miedo a amenazas directas o indirectas. Algunos de estos puntos pueden resumirse sobre la base de los siguientes ejes:

- Comunidad (inclusión y exclusión).
- Ética.
- Democracia.
- Globalización.
- Uso de la fuerza a través de intervenciones humanitarias.
- Economía, terminar con el divorcio economía-política-ética.
- Medio ambiente como asunto global.⁷

Esta nueva visión de entender la seguridad y los conflictos también proviene de los resultados ineficaces de “novedosas” figuras, como las guerras preventivas practicadas por los Estados Unidos, así como de la falta de intervención oportuna y la paralización de la comunidad internacional ante hechos como los genocidios de Ruanda o los crímenes de guerra y de lesa humanidad en la ex-Yugoslavia, que dieron origen a sendos tribunales especiales cuya cristalización fue la Corte Penal Internacional.

7. Elaborado a partir de Ken Booth (1997, 2007)

Estos fenómenos, y seguramente todos aquellos relacionados con el terrorismo y el crimen organizado, han fomentado no solo cambios en la PESC, sino también una participación más activa y efectiva de la UE. En ese orden de ideas, Quevedo (2016) aporta distintos elementos tomados del discurso de 2003 de Javier Solana (ex alto comisionado representante de la política exterior de seguridad), para señalar los desafíos de la nueva estrategia de Seguridad de la UE, la cual, como se ha señalado en otros trabajos, proviene precisamente de lo pactado en el Tratado de Lisboa (2007), donde se profundiza aún más la integración del modelo europeo, y la PESC se erige como uno de sus pilares más robustos. En su trabajo, Quevedo señala que las principales amenazas a las que quiere dar respuesta la nueva estrategia de la UE en materia de seguridad son:

- Seguridad y paz internacional (conflictos armados en varios países, narcotráfico, terrorismo, ciberterrorismo, amenaza nuclear.)
- Replanteamiento del comercio mundial (creación de megaregiones / comercio más social -justo)
- Ralentización de la economía mundial. (derivado de la crisis de 2008)
- Consolidación democrática (golpes de Estado, autoritarismo, “perpetuidad representativa”)
- Migración (América latina, África, Medio Oriente, Asia)
- Derechos Humanos (género, explotación infantil, trata)
- Cambio climático (inundaciones, sequías, deshielos, grandes huracanes/tifones).

Lo anterior supone que, centrándonos en los elementos que hasta el momento se han vertido en este trabajo sobre la situación actual de Somalia, esta región africana prácticamente encaja en la mayor parte de las preocupaciones de la UE, y, más allá de ello, como ha quedado de manifiesto, trasciende por ser uno de los Estados con mayor fragilidad y con un altísimo grado de desestructuración institucional y política, lo cual genera no solo una preocupación humanitaria, sino también un interés geopolítico y de prevención que ha sido atendido bajo distintas formas, proyectos, misiones y herramientas.

Podría asegurarse que la Unión Europea ha expresado sus esfuerzos en Somalia en tres vertientes: combate a la piratería, combate al terrorismo (específicamente Al Shabaab), y consolidación de las ins-

tituciones políticas, democráticas y militares del Estado somalí. Cada una de estas preocupaciones es tratada mediante una misión, o programa, cuyo fundamento es la PESC y su perspectiva de seguridad y cooperación internacional.

La oficina de información diplomática de España señala en su ficha de la República Somalí, en referencia al papel de la UE en Somalia, que:

La UE, por su parte, ha desarrollado un enfoque integral para abordar la compleja situación en el país. La UE financia tanto las operaciones de la amisom como la unsom, y cuenta con tres misiones sobre el terreno. La primera es la operación de lucha contra la piratería eu navfor Atalanta, que se puso en marcha en 2008 y que es uno de los factores que explican que durante varios años no se hayan registrado incidentes importantes, aunque en 2017 se produjo un repunte de los ataques piratas. La segunda es la misión EUTM Somalia (European Union Training Mission), que fue lanzada en 2010, durante la presidencia española del Consejo de la UE, para contribuir al desarrollo y la capacitación del Ejército Nacional Somalí. La tercera y última es la misión eucap Somalia, que promueve desde 2012 el desarrollo de las capacidades de la policía marítima. La UE y sus Estados miembros también son grandes donantes de ayuda al desarrollo y asistencia humanitaria.

3.1 Piratería y Operación Atalanta

El caso de la piratería lleva implícito, por su propia naturaleza jurídica, un carácter delictivo organizacional, a través del cual la multiplicación de actos de secuestro de barcos, tripulaciones o robo de mercancías ha llegado a afectar seriamente la actividad marítima de la zona del cuerno de África.

Tal vez el antecedente más directo al trabajo conjunto de la UE contra la piratería sea la Operación Centinela Índico, de 2008, comandada y desplegada de manera unilateral por España mediante aviones Orión P-3, con funciones de vigilancia, prevención e inteligencia, así como de protección a barcos españoles que navegaran por la zona. Dado el éxito de esta operación, la UE promueve en su seno un trabajo conjunto en contra de la piratería, por lo cual en 2009 se aprueba y lanza la Operación navfor UE Atalanta (Operación Atalanta).⁸

Las funciones principales de dicha operación son la defensa y la protección de los buques pesqueros y cualquier otra embarcación que

8. Actualmente formada por Reino Unido, Países Bajos, Italia, Grecia, Alemania, Francia, España, Finlandia, Suecia, Chipre, Malta e Irlanda, con Noruega como Estado no miembro.

pueda ser vulnerada, así como el apoyo y seguridad para salvaguardar la integridad de las provisiones y la ayuda humanitaria provenientes de la misión de la Unión Africana y de la ONU hacia el Cuerno de África.

Además, en su área operativa, las unidades de UE navfor pueden arrestar, detener y trasladar a personas sospechosas de querer cometer, cometer o haber cometido piratería o robo a mano armada en el mar, así como incautar buques de presuntos piratas y bienes a bordo. Los sospechosos pueden ser procesados por un Estado miembro de la UE, por Estados regionales o por cualquier tercer país con el que la UE tenga acuerdo y desee ejercer su jurisdicción sobre los presuntos piratas. Siempre se velará por la Ley internacional y los Derechos Humanos.⁹

España y Francia son los países más interesados en la operación, pues son, según Fortuny (2011), quienes más actividad pesquera tienen en la zona. España representa un 60% en la pesca de atún, y es el principal productor de conservas de atún en la UE y el segundo en el mundo; Francia tiene cerca de un 35% de mercado en la pesca de la zona, lo cual implica un importante interés económico para ambos países. Desde su inicio, y con un costo de aproximadamente 53 millones de euros por campaña, Atalanta ha logrado disminuir considerablemente la actividad de los piratas somalíes, con despliegue de cerca de 80 buques, de los cuales 37 han sido españoles, así como la participación de aviones Orión y C-235 de vigilancia marítima.

En marzo de 2014, según cifras obtenidas de Reuters y Sputnik de Madrid, se habían capturado 117 presuntos piratas y desmantelado 27 bandas, lo cual, para One Earth Foundation, representa unos 7,000 millones de dólares en costes creados por la piratería en la zona somalí.

Ferro Rodríguez (2016), en su trabajo titulado Seguridad y desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia, *hace un balance de distintas intervenciones bajo el llamado comprehensive approach de la UE y muestra cifras que avalan el desarrollo positivo de la Operación Atalanta:*

...es necesario echar un vistazo a los progresos alcanzados por las operaciones de la PESC conducidas en Somalia, que en general son consideradas como éxitos. Desde un punto de vista operacional, Atalanta ha contribuido decisivamente a una bajada espectacular de los ataques piratas a embarcaciones en el Cuerno de

9. Elaborado con información tomada de <http://eunavfor.eu/>.

África. Desde que la operación fue lanzada en 2008, un crecimiento inicial del número de ataques en los dos primeros años fue seguido por un continuo declive hasta finales de 2011. En 2013, los piratas somalíes habían prácticamente desaparecido, lanzando solo ocho ataques hasta junio de 2013, mientras que en 2011 habían actuado ya en 163 ocasiones para esa fecha y 69 en 2012. Por tanto, Atalanta ha conseguido crear ambiente más seguro en el océano, disuadiendo los ataques piratas y respondiendo de forma efectiva a los pocos que tuvieron lugar.

Desde 2017 y hasta la fecha, los reportes y noticias en medios de comunicación referentes a los ataques de piratas en el Cuerno de África se han ido reduciendo; el periodista Miguel Ángel Gómez, del diario español Cope, señala el 4 de abril de 2018 que la operación Atalanta casi vacía (sic) de piratas la zona del Índico, y que en “los últimos seis meses se han confirmado tres intentos de ataques piratas a naves en la cuenca de Somalia, dos en noviembre y uno en febrero”.

La misma tónica tiene el informe del mando de operaciones del Estado Mayor de la Defensa de España, en cuya figura recae el mando de la operación Atalanta:

Actualmente el nivel de piratería en la región es bajo, siendo muy probable que el entramado pirata se encuentre en una situación de debilidad. Sin embargo, no se puede bajar la guardia, ya que la amenaza persiste al estar aún presente en Somalia las causas de esta actividad delictiva.

Atendiendo a las estadísticas, puede afirmarse que las distintas agrupaciones dedicadas a la lucha contra la piratería en el Índico y las costas de Somalia, entre las que destaca eunavfor por ser la que más medios navales y aéreos despliega, han actuado de forma eficaz: el número de barcos secuestrados a lo largo de 2012 (7), es sensiblemente menor que el 2011 (24), 2010 (45) y 2009 (52). En los años 2013, 2014 y 2015 no se han registrado ataques. El año 2016 ha comenzado en la misma tónica, sin ningún registro hasta el momento. Esta evolución favorable es debida al mayor compromiso con las medidas de autoprotección del tráfico mercante, fundamentalmente con el embarque de equipos de seguridad privados, y las neutralizaciones de grupos piratas activos (pag en sus siglas en inglés) en la mar por parte de las unidades navales de las diferentes agrupaciones

La importancia que la UE otorga a la piratería como forma de crimen organizado es innegable, y ha quedado al descubierto con la gran cantidad de efectivos y recursos económicos y materiales que dirige al

temible fenómeno. No obstante, ni es la única área de preocupación, ni existe una intención europea de perpetuarse de manera indefinida como policía de la costa somalí. A partir de esa idea, surgen otras iniciativas, algunas para favorecer el nacimiento y el crecimiento de instituciones sostenibles que rompan con el esquema fallido de Somalia, y otras encargadas de crear un cuerpo militar que pueda hacer frente a los problemas nacionales, que defienda la muy vulnerada soberanía y que, por otra parte, logre pacificar y confrontar los problemas y conflictos con los señores de la guerra y los clanes agresivos, pero especialmente con el terrorismo provocado por Al Shabaab y su larga interconexión de redes con narcotraficantes, piratas, tratantes de personas, traficantes de armas, contrabandistas, etcétera.

3.2 Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Somalia (EUTM): Influencia militar para pacificar y custodiar las instituciones

La presidencia de España del Consejo de Europa en 2010 marca el inicio de una de las misiones más importantes de la Unión Europea, por la profundidad y la ambición de su objetivo. Dados los hechos violentos que desde 1991 sacuden a Somalia, y que han sido tierra fértil para destruir infraestructura y superestructura social y política, la UE ha iniciado acciones tendientes a reestructurar las capas institucionales de Somalia; una de ellas es dotar de capacidad al frágil Estado para de nuevo retomar el monopolio de la fuerza y defender a la población, a las instituciones y al Estado, todo dentro del marco de la ley.

En un Estado desestructurado, donde la violencia ha sido generalizada y sumamente cruel, la existencia de un ejército robusto, leal, entrenado, con armamento moderno y suficiente, disciplinado a los pactos nacionales y no personales, así como sensibilizado en el respeto estricto a los derechos humanos y el derecho humanitario, se hace no solo necesaria, sino también imprescindible. Pero la imposición de la democracia a través de la cooperación para la construcción y el desarrollo de instituciones parecería no ser suficiente en una región donde el terrorismo adopta no solo su forma política y religiosa sino incluso la de control y ocupación de zonas.

EUTM es una misión en la cual, bajo el amparo de la resolución 1872 del Consejo de Seguridad de la ONU, se busca el adiestramiento y la instrucción del Ejército Nacional Somalí. La UE, por medio de esta

misión, intenta garantizar la seguridad y la integridad del Estado y de las instituciones somalíes. La misión, está formada por doce países de la Unión Europea y Serbia, quienes aportan 125 efectivos que han capacitado a casi 5,000 soldados somalíes; España aporta dieciocho soldados y ha tenido el mando de la misión.

No obstante, es innegable que las intervenciones militares en Somalia han servido para pacificar la zona de manera momentánea, pues los propios hechos demuestran que ni las misiones de la ONU (onusom I y II), ni Restore Hope, de EEUU, o la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON), han logrado terminar el conflicto o instaurar un gobierno que pueda desterrar el terrorismo y el crimen de Somalia. Incluso hay quienes sostienen que el elemento religioso islámico somalí y la unidad nacional o religiosa han llegado a operar más en favor de grupos islámicos, como la Unión de Tribunales o Al Shabaab, y en contra de países como Kenia o Etiopía.

El concepto de asistencia militar es explicado por Hermoso Orzaéz (2015) a partir de la definición del Parlamento Europeo y la misión de entrenamiento de la UE en Mali; se reproduce aquí por considerarlo pertinente para entender mejor la función de una misión de entrenamiento y capacitación:

Las actividades de asistencia militar son aquellas realizadas por personal militar que tienen como finalidad reforzar las capacidades militares de otro Estado y, de esta manera, contribuir a la reforma del sector de seguridad (ssr) como herramienta básica para estabilizar su situación general.

Los efectos de un ejército bien entrenado se observan en múltiples dimensiones. En distintas partes de África, como República Centroafricana, República Democrática del Congo o Costa de Marfil, existen riesgos claros de probables ataques de exterminio o genocidas, así como de violaciones graves del derecho de guerra y del derecho humanitario, lo cual, si no se puede evitar, por lo menos se prevenir o combatir con un ejército disciplinado y adiestrado.

En el caso de Somalia, los avances y retrocesos de Al Shabaab, tanto en Kismayo como Mogadiscio y otras regiones rurales, son un problema latente para los diversos cuerpos y misiones que combaten al grupo terrorista, así como para la región en general, pues la forma de actuar del terrorismo adopta la dinámica internacional para lograr sus fines. La supuesta relación de Al Shabaab con Al Qaeda y con Boko

Haram, así como sus interconexiones con otras figuras del crimen organizado, como la piratería o el tráfico de armas, personas y drogas, obligan a la UE a crear esquemas de cooperación integrales, multidisciplinarios y con mayor penetración, no solo para pacificar la zona sino también para que exista una seguridad colectiva, sobre todo en los países cercanos a sus excolonias.

Las conclusiones del Consejo sobre Somalia, en el seno del Consejo de Europa, del 15 de febrero de 2016, revelan la voluntad de la UE de mantener la cooperación con Somalia, a través de la AMISON o de las propias misiones de la UE, pero, más allá de ser una cooperación paternalista o con único interés de contención momentáneo, se infiere una gran preocupación por Al Shabaab, cuyo combate estratégico no se constrañe a recuperar ciudades sino a fomentar una estabilidad sostenible a través de la formación de un ejército nacional.

Resulta, entonces, procedente analizar los puntos 2, 5, 6, 8 y 9, extraídos del Consejo sobre Somalia, para entender mejor los trabajos de la UE en la zona del Cuerno de África y el objetivo de integrar en Somalia un ejército capacitado:

2. La UE seguirá cooperando estrechamente con las autoridades somalíes, las Naciones Unidas, la Unión Africana (ua) y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (igad) y con otros agentes esenciales de la región limítrofe y de otras regiones, y espera con interés la celebración en Estambul de la próxima reunión ministerial del Foro de Asociación de Alto Nivel sobre Somalia para evaluar las próximas etapas de su asociación con este país. Dicha reunión debe centrarse en la finalización del proceso político, la consecución de la seguridad en Somalia y el restablecimiento de la autoridad del Estado y sus servicios públicos en los territorios reconquistados a Al-Shabaab.

5. La seguridad y la estabilización del país siguen siendo una prioridad esencial y un requisito previo para la sostenibilidad tanto del proceso de construcción del Estado como del desarrollo. La UE condena firmemente todos los atentados terroristas de Al-Shabaab, en particular los últimos atentados a gran escala contra la Misión de la Unión Africana en Somalia (amisom), y rinde homenaje a dicha misión, a las tropas del Ejército Nacional de Somalia y a la población civil somalí por los sacrificios que han soportado. La UE reconoce que, desde el inicio de la amisom, el Ejército Nacional de Somalia y la amisom han realizado importantes conquistas territoriales, así como otros avances globales en el restablecimiento de la paz y la seguridad en Somalia y en la lucha contra Al-Shabaab, pero subraya que la situación general de la seguridad sigue siendo frágil.

6. La seguridad y la estabilización de Somalia solo serán sostenibles si están apoyadas por unas fuerzas armadas eficaces y por una labor civil integrada de estabilización, en la que participen también las fuerzas policiales, y si van seguidas por la rápida implantación de una administración civil. Por esa razón, la UE lamenta los limitados progresos realizados en la definición de una arquitectura nacional de seguridad global, esencial para que el sector de la seguridad sea sostenible. La UE insta a las autoridades somalíes a dar prioridad a la lucha contra Al-Shabaab y a centrarse en la integración rápida, coordinada y sostenible de las fuerzas regionales; les pide también que reiteren su adhesión al compromiso del presidente de realizar reformas significativas del sector de la seguridad y lo lleven a la práctica, con particular atención a los sistemas de gestión financiera. El Gobierno Federal de Somalia tiene la obligación de pagar los salarios de sus fuerzas de seguridad y debe progresar con mayor rapidez en la ejecución de un presupuesto realista para el sector de la seguridad, y aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión civil. Las deficiencias en la rendición de cuentas en materia de finanzas y la falta de reformas salariales podrían poner en peligro los logros actuales. La rápida aplicación del Plan Guulwade («Victoria») será esencial para que la amisom pueda aplicar finalmente su estrategia de salida. Dado que el mandato y el modelo de las fuerzas policiales de Somalia están en una fase incipiente, será necesario ultimar el Plan Heegan («Preparación»), darle apoyo político y traducirlo en medidas operativas. Sobre esa base pueden crearse las condiciones esenciales para un desarrollo equilibrado y para disfrutar los dividendos de la paz en todo el país. La UE reitera su llamamiento decidido y urgente a la ua y a las autoridades somalíes para que inviten a otros socios, especialmente de su entorno geográfico inmediato, a aportar una contribución sustancial a la financiación sostenible y previsible tanto de la amisom como de las fuerzas de seguridad somalíes.

8. La UE recuerda la adopción del Plan de acción regional de la UE para el Cuerno de África (2015-2020) en octubre de 2015 y señala que ha de prestarse mayor atención a amenazas transregionales como la trata de personas, el tráfico de drogas, el tráfico de inmigrantes, el comercio ilegal de carbón vegetal, la pesca ilegal y la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, especialmente cuando tales actividades ilegales constituyen una fuente de ingresos para Al-Shabaab y otros elementos perturbadores. La UE está preocupada por los posibles efectos indirectos del conflicto en Yemen y por las importantes repercusiones de las rivalidades regionales existentes en los esfuerzos por lograr una estabilización en Somalia, y pide a todos los socios que garanticen que sus intervenciones contribuyan al éxito de la transición de este país.

9. La UE está alarmada por las permanentes y graves violaciones del Derecho internacional humanitario, las violaciones de los derechos humanos y los atentados contra dichos derechos, incluida la violencia contra mujeres y niños y los ataques contra periodistas. Es esencial llevar a los responsables ante la justicia. La UE anima al Gobierno Federal de Somalia a que tome medidas concretas para aplicar

plenamente la hoja de ruta sobre derechos humanos que adoptó en agosto de 2013, a que ponga mayor empeño en llevar a buen fin sus planes de acción para mejorar la situación de los niños en los conflictos armados, y a que promulguen la legislación necesaria para que la Comisión de Derechos Humanos del país pueda iniciar sus funciones

Específicamente en el punto 2, se observa la dinámica diplomática e internacionalista de la UE, así como la idea de acelerar el proceso de formalización institucional de Somalia. En cuanto al punto 5, de nuevo se condena la forma sanguinaria de Al Shabaab en su vertiente terrorista, y se reitera que el mayor problema de la región es la fragilidad del Estado. Por lo que atañe al punto 6, este se considera de gran importancia para EUTM, pues insta al gobierno somalí a integrar fuerzas armadas y policiales que puedan encargarse de la estabilidad de la zona, así como de una seguridad (¿y futura paz?) sostenible. Lo importante en los numerales 8 y 9 radica en los compromisos internacionales no solo de Somalia sino también del sistema europeo de ddhh, para lograr que estos se respeten en la región, para lo cual invariablemente se necesita de un Estado con monopolio de la fuerza que pueda hacerse cargo de satisfacer esta exigencia, y también de sensibilización y capacitación en materia de derechos fundamentales y la creación de mecanismos que los hagan exigibles y observables. Asimismo, la UE refiere algunas otras formas de crimen organizado y acciones aisladas que vulneran la seguridad del Cuerno Africano y que podrían afectar a los propios Estados miembros de la Unión.

3.3 EUCAP NESTOR/Somalia: establecimiento y capacitación en leyes civiles marítimas en Somalia y Somalilandia

La necesidad de un cuerpo jurídico con acciones y políticas preventivas / coercitivas en la zona del Cuerno de África ha generado que la UE diseñe programas específicos para mejorar la capacidad punitiva de las leyes marítimas de la zona. EUCAP NESTOR nació, también por iniciativa española, como una

misión civil no ejecutiva, iniciada en julio de 2012, que trataba de dotar a Yibuti, Islas Seycheles, Kenia y Tanzania de una estructura política, judicial y policial para actuar frente a las actividades ilícitas en aguas del Índico occidental. Su

labor se centra en el asesoramiento y la formación de jueces, fiscales, forenses, agentes costeros y militares entre otros actores.¹⁰

El 2016, EUCAP NESTOR cambia su nombre a eucap Somalia, lo que de nuevo revela el interés específico en la zona, y deja al descubierto el probable avance cualitativo de los demás países que se incluían en el proyecto. Su aplicación responde al interés en complementar, de manera civil, los dos programas descritos. Esta misión, que se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2018, sigue teniendo como finalidad la gobernanza marítima de las aguas territoriales y costas de Somalia y Somalilandia, fomentando marcos jurídicos sólidos, herramientas de derecho positivo que puedan hacerse valer de manera judicial, infraestructura, y capacitación de impartidores de justicia, pero además adiestramiento del estado de fuerza civil de la costa somalí; es decir, guardia costera y policía marítima. La capacitación y la asesoría siguen siendo los puntos medulares del softpower de la UE, sin ser invasiva ni vulnerar la ya de por sí débil soberanía somalí, sino coadyuvando, a través de la experiencia, a la formación de instituciones que refuerzan la cadena penal, el Estado de Derecho y la pacificación de Somalia.

Consideraciones finales

La descolonización de África, tardía en comparación con la de otras regiones del mundo, se dio en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial, y se extendió hasta principios de los años noventa. La independencia, la fundación y la creación de distintos Estados, incluyendo Somalia en los años sesenta, así como los procesos revolucionarios o golpes de Estado dados a lo largo de estas décadas, tuvieron efectos distintos en cada región, y en algunos casos fue más complejo que en otros.

En el caso particular de Somalia, a lo largo de este trabajo se ha corroborado que las transformaciones que vivió el país a partir de la guerra civil aparejada a la caída de Siad Barré trajo consigo fenómenos como hambruna, desplazamientos, migraciones masivas, violaciones

10. Elaborado con información de http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/eucap-nestor.html.

graves de derechos humanos, violencia, nacimiento de señores de la guerra y corrupción. Estos elementos son variables, a todas luces, que disminuyen la capacidad del Estado no solo para accionar sino también para subsistir, ello sumado a las tardías reacciones de la comunidad internacional, resultó en los prolegómenos de un Estado fallido, desestructurado, cuestionado y corrompido.

El caos que se vive en Somalia, así como la incapacidad del Estado para mantener el monopolio de la fuerza y sostener instituciones que administren los escasos recursos, fueron sin duda el ingrediente más importante para la conformación de grupos criminales y guerrillas que mutaron al terrorismo. La dificultad para obtener recursos económicos suficientes de manera legal, y la imposibilidad del Estado para llevar atención en todas las regiones de Somalia, así como las intervenciones militares de la AMISON y ONU, fueron hechos que, sumados al fervor islámico, fortalecieron los discursos nacionalistas y reivindicadores de Al Shabaab, lo cual favoreció, de manera momentánea, su organización interna, al lograr simpatías en la región. No obstante, rápidamente empezó a atacar a la población, sea por medio de castigos y penas crueles y degradantes, sea perpetrando atentados terroristas contra militares y civiles. Al ser el cuerpo criminal más poderoso del Cuerno de África, Al Shabaab ha tenido el control de las formas más tradicionales de crimen organizado internacional, como el tráfico de armas, de personas y de drogas, así como, en etapas más recientes, la piratería marítima.

Como se ha señalado, la incapacidad del Estado Somalí ha dado pie a que la comunidad internacional intervenga de distintas maneras: EEUU creando un mando militar especial para África, la ONU extendiendo el tiempo de sus misiones de paz, la Unión Africana poniendo en marcha una de las misiones más grandes de su historia, y la Unión Europea creando esquemas integrales para tratar el conflicto de una manera coordinada, efectiva y duradera.

Las misiones militares y civiles de la UE, como Operación Atalanta, EUTM, y eucap Somalia, son expresiones de la política exterior y de seguridad común de la Unión, las cuales, a pesar de su autonomía, trabajan de manera conjunta no solo para pacificar la región somalí, sino también para coadyuvar a la formación de una estabilidad duradera.

La cooperación de la UE, por medio de las misiones aquí descritas, integra esfuerzos por preservar los derechos humanos, crear institu-

ciones que a mediano y largo plazos puedan crear una joven democracia en la zona, y prevenir una escalada del conflicto que pueda desencadenar otra guerra civil aún más cruel que la que se ha vivido. Pero también la UE ha mostrado su intención de usar la fuerza, legítima y proporcional, cuando es necesario; un ejemplo claro es el combate a la piratería de la Operación Atalanta, con el despliegue de tropas y artillería en las costas somalíes, que ha inhibido el ataque de piratas. Asimismo, ha quedado en evidencia que la intención de ayudar a reconstruir y entrenar al ejército nacional de Somalia por medio del EUTM implica nuevamente ese reconocimiento de que el Estado debe mantener el monopolio de la fuerza para responder ante agresiones internas o externas. No podrían extenderse la democracia ni la paz en Somalia si no existe un cuerpo militar leal, armado, entrenado y patriótico, que pueda reducir incertidumbres producto de desestabilizaciones sociales o atentados del crimen organizado; en ese sentido, se entiende que la intención de la UE pudiera ser la creación de estructuras y superestructuras para la no repetición de crisis en Somalia.

Debe señalarse además que llama la atención la constante actividad de España en las misiones de la UE en Somalia, pues es quien más elementos militares provee de manera regular, ha tenido en más de una ocasión el mando de las misiones, fue antecedente directo de Operación Atalanta, y uno de los que idearon y presupuestaron EUTM. Somalia no fue colonia española, ni su flujo de comercio o inversión es representativo para ninguno de los dos países, además de la pesca de atún que ya se ha señalado, no se encuentra algún otro elemento que represente una importancia estratégica para España, por lo que, esta podría investigación ampliarse u orientarse en el futuro sobre esa línea de estudio.

Bibliografía

- Arcos Sánchez, Francisco (2014), "El terrorismo de Al Shabaab en Somalia", *Revisit general de marina*, 1, 635-649.
- Booth, Ken (2007), *Critical Security Studies and World Politics*, R.U., Lynne Rienner Pub.
- — — (2013), "Seguridad y emancipación", *Relaciones Internacionales Geri - UAM*, 23, 99-118.

- Cardinale, María Eugenia (2017), "Seguridad internacional y derechos humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, núm. 1, 127-148.
- Cardona Cardona, Diego (2004), "Hasta dónde llega la seguridad: una lectura crítica de Krause y Williams", *Desafíos*, vol. 11, semestre II, 27 de mayo de 2014. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/662>.
- De la Corte Ibáñez, Luis (2015), *Al Shabaab en el Cuerno de África*, España, Universidad de Madrid.
- Ferro Rodríguez, Joaquín (2016), "Seguridad y desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia", *Revista del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos*, 29/2012, 1-14.
- Fortuny, Teresa (2011), "Piratería en Somalia: ¿excusa u oportunidad geopolítica?", *Centre D'Estudis Per a la Pau*, 13, 1-72.
- Hermoso Orzaez y otros (2015), *Misiones de entrenamiento y monitorización de las Fuerzas Armadas. Lecciones aprendidas y su aplicación en el Sahel*, España, Cuadernos de Estrategia.
- Orozco, Gabriel (2012), "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-181.
- Palancian de Inza, Blanca (2017), "2016: Somalia y el uso de la infancia para el combate", *Revista del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos*, 02/2017, 1-7.
- Quevedo, Jorge, y otros (2016), "La nueva estrategia global de política exterior de la Unión Europea", en *La Unión Europea. Perspectivas internas y externas a 60 años de su conformación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 113-136.
- Ramos Vera, Mario (2009), "La piratería y el fracaso del Estado en Somalia", *Cuadernos del pensamiento político*, 23, 175-188. 10 de julio de 2018, De Jstor Base de datos.
- Reig Alamillo, Jorge. (2013), *Somalia, Descripción del sistema de clanes*, España, ceac.

Páginas web

- Ficha técnica sobre el Tratado de Maastricht y Ámsterdam. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam>.
- <http://eunavfor.eu/>
- http://www.emad.mde.es/MOPS/080-Somalia-EUTM_SOMALIA/.

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/15/fac-somalia-conclusions/>.

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/26/eucap-nestor/>.

<https://www.eucap-som.eu/eucap-nestor-renamed-as-eucap-somalia-new-website/>.

<https://www.eucap-som.eu/>.

<https://www.EUTM-somalia.eu/>.

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/07/30/eunavfor-somalia-operation-atalanta-council-decides-on-new-head-quarters-and-new-head-of-operation/>.

http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/eucap-nestor.html.

http://www.observatori.org/paises/pais_74/documentos/13%20somalia.pdf.

La identidad en los procesos de cooperación para el desarrollo global

DOI: 10.32870/in.v0i18.7117

*Einer David Tah Ayala*¹

Resumen

El objetivo del artículo es abordar la fortaleza de la identidad como agente importante en la aplicación de la cooperación Internacional para el desarrollo desde tres vertientes de cambio: la pérdida de eficiencia de las políticas de desarrollo aplicadas por las instituciones encargadas en el tema y los gobiernos de los países desarrollados; la aparición de nuevos actores internacionales encargados de la cooperación para el desarrollo, y la crisis económica que azotó a los países desarrollados, que ocasionó que nuevos actores ganen importancia para la cooperación para el desarrollo. El análisis está hecho mediante la revisión de los datos del Banco Mundial y de ong, con el objetivo de establecer sus participación en la cooperación y sus resultandos; concluye que la identidad de los países receptores de recursos económicos aparece, de forma recurrente, como medio para adoptar las políticas de cooperación y hacerlas más eficientes.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo, identidad, desarrollo global, OCDE, países donadores y receptores

IDENTITY IN THE PROCESSES OF COOPERATION FOR GLOBAL DEVELOPMENT

Abstract

The objective of this article is to approach the strength of Identity in the application of the International Co-operation for Development, based on

-
1. Universidad del Mar. Profesor-investigador de tiempo completo. Instituto de Estudios Internacionales Isidro Fabela. Huatulco, Oaxaca, México. Dirección electrónica: e.davidtah@hotmail.com, einer.david@huatulco.umar.mx.

three aspects: the loss of efficiency of development policies, applied by the institutions in charge of the issue and the governments from developed countries; the emergence of new international actors responsible of development co-operation; and the economic crisis that hits the developed countries that caused and led the new actors take a more active role in Development Co-operation. The analysis is done through reviewing the data of World Bank and ngos with the aim of establishing their role in co-operation, their results and concluding that the identity of the countries that receives economic resources appears, on a recurrent basis, as a means to adopt co-operation policies and make them more efficient.

Keywords: international co-operation for development, identity, global development, OECD, donor and recipient countries

Breve historia de la cooperación internacional para el desarrollo

El desarrollo de algunos países generó la necesidad de que ellos, en crecimiento constante, puedan aportar a que otros tengan un progreso similar. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los Estados vencedores – específicamente Estados Unidos – y desarrollados necesitaron de la cooperación internacional para que sus aliados, y principales socios en la contienda bélica, resurgieran y pudieran ser una contención para el avance del comunismo, que caminaba desde el Este europeo, y evitar un nuevo intento alemán por retomar lo perdido.

Mientras que en la Primera Guerra Mundial el objetivo de los vencedores fue el castigo a los causantes del conflicto, en la Segunda Guerra Mundial los aliados llevaron un camino diferente para consolidar una paz duradera en Europa por medio de la reconstrucción y la cooperación a través del Plan Marshall y, posteriormente, del Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así, el Plan Marshall – o European Recovery Program (Programa de Reconstrucción Europea) – planteó un recurso directo dirigido a dieciocho países europeos para su reconstrucción y para reavivar su economía, aunque esto último también fue la principal crítica, por generar dependencia económica europea en relación con Estados Unidos.

El periodo de Posguerra/Guerra Fría inició la cooperación internacional para el desarrollo. Este nuevo fenómeno fue analizado desde diferentes vertientes de las teorías de las relaciones internacionales (rrii). La concepción de cooperación englobó el hecho de que dos acto-

res buscaran un intercambio de conocimiento, tecnología y experiencia para la obtención de un beneficio común (Nivia-Ruiz, 2012).

La cooperación internacional para el desarrollo fue la herramienta de la política exterior de los Estados desarrollados dirigida a otros Estados menos desarrollados — o en vías de desarrollo — para mantener políticas de alianza/influencia sobre ellos. Si bien la principal medida fue la diplomacia, con el paso de los años y los cambios en el escenario internacional han aparecido nuevos modelos en el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, como la paradiplomacia, encaminada a la internacionalización de campos subnacionales o gobiernos locales que busquen la cooperación en términos de financiamiento o diversos mecanismos de apoyo para el cumplimiento de sus políticas de desarrollo.

El modelo clásico de la cooperación, es decir, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), cuyo principal promotor fue la interacción interestatal, ha entrado en un proceso de reestructuración donde nuevas figuras claves aparecen en la escena y toman un lugar cada vez más activo en la promoción, la regulación, la aplicación, el diseño y la evaluación de procesos dirigidos a la eficiente gestión de los recursos destinados al desarrollo en los países receptores. Este nuevo proceso conlleva un cambio en la visión del quehacer internacional conforme a la cooperación para el desarrollo.

Si bien existían diferentes maneras de aplicar la cooperación internacional para el desarrollo, el principal método fue el financiamiento por medio de montos económicos para proyectos destinados directamente a los gobiernos que lo solicitan. Sin embargo, en los acuerdos de la iv Convención de Lomé de 1989 — celebrada por los países que después formarían la Unión Europea — quedó establecido que los medios estatales no serían los únicos que podrían ser considerados en un plan de cooperación para el desarrollo que sienta las bases para apoyar a colectividades locales y sociedad civil. De esta manera, la historia de la cooperación internacional para el desarrollo abrió las puertas a nuevos actores locales o rurales a cooperar de manera directa con agentes internacionales sin la mediación de gobiernos y bajando beneficios de manera directa (Comisión Europea, 1996: 9).

El Comité de Ayuda para el Desarrollo y el cambio de paradigma

El Plan Marshall fue el primer antecedente de la cooperación para el desarrollo global tal cual lo conocemos ahora. Es decir, el Plan Marshall instauró un método de otorgamiento de recursos a los países con el fin de que fueran dirigidos por los países receptores a la reconstrucción de sus sociedades, de sus ciudades y de sus economías. Para la ejecución del plan de rescate europeo, Estados Unidos financió en 1948 la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE, u OEEC en inglés). Con la nueva Organización, los países firmantes² reconocían la interdependencia de sus economías, y eso marcó un nuevo inicio en la cooperación internacional. El 14 de diciembre de 1960, los países miembros de la OECE, junto a Estados Unidos y Canadá, firmaron un nuevo tratado para ampliar al resto del mundo el éxito alcanzado en la reconstrucción europea. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, u OECD en inglés) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la convención entró en vigor (OECD, 2016).

En 1964 Japón ingresó en la OCDE, y a partir de ese momento otros países han hecho lo mismo, hasta sumar los 34 miembros con que actualmente cuenta la organización. Estos países miembros identifican los problemas latentes, los discuten y analizan, y promueven políticas para resolverlos (OECD, 2016). El financiamiento de los programas de cooperación fue tomando poco a poco mayor relevancia, y fue necesaria la creación de un sistema más sofisticado para cubrir las necesidades de ayuda alrededor del mundo, por lo que la OCDE debió crear un Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

La creación del CAD en el seno de la OCDE consolidó los procesos de cooperación alrededor del mundo. Con la institucionalización del proceso, el CAD tomó su lugar como principal foro y promotor internacional de países proveedores de cooperación para el desarrollo, así como de otras políticas que contribuyan al desarrollo sostenible mundial. El comité hace un seguimiento de los flujos de financiamiento, examina y ofrece directrices sobre las políticas de cooperación, así como

2. Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia, desde el inicio en 1948, más España desde 1951.

fomenta el intercambio de buenas prácticas. Del mismo modo, es el CAD quien define qué es ayuda para el desarrollo y actualiza la lista de países susceptibles de recibir financiamiento. En el mismo tenor, es quien da forma a la agenda internacional para el desarrollo por medio de directrices en diversas áreas –reducción de la pobreza, igualdad de género, armonización de la cooperación, coherencia de las políticas o evaluación de la ayuda para el desarrollo (OCDE, 2016a).

En 1996, el CAD formuló objetivos internacionales de desarrollo que posteriormente darían forma a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y promovió el dialogo sobre cómo promover una ayuda más eficaz, lo que a su vez contribuyó a la creación de una alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo. Así, el CAD tiene una función importante como organismo normativo y supervisor de la cooperación, no solamente para sus miembros, sino también para el resto de los países que trabajan y son beneficiados por la cooperación (OCDE, 2016a).

Las propuestas iniciadas por el CAD en el seno de la OCDE sumadas a iniciativas de la ONU y el activismo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) iniciaron un proceso de adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La finalidad que persiguieron estos objetivos fue definir objetivos comunes para políticas del desarrollo, y configuran una especie de “política social global” que respondiera a las demandas sociales surgidas a partir de los cambios que vinieron con el fin de la Guerra Fría (Sanahuja, 2013).

La crisis en la cooperación para el desarrollo y la adopción de la identidad

Tras un proceso de consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo, el sistema enfrenta una crisis conforme al camino recorrido y su futuro. Así lo establece Rafael Domínguez al afirmar que el sistema propuesto por el CAD sufre una crisis de identidad tal vez irreversible. Esta crisis es el resultado de tres procesos que empeoraron con la crisis financiera y la recesión de los últimos años: en primer lugar, la falta de eficacia de las políticas de las entidades de ayuda oficial para el desarrollo, que refuerza las voces que están en contra de estas políticas, tanto en países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. En segundo lugar, la proliferación de nuevos acto-

res — sean países emergentes, sean donantes privados — que hacen un segundo frente contra el Comité de Ayuda al Desarrollo. Y, en tercer lugar, la crisis económica y los problemas de deuda externa de los países desarrollados, que generan fatiga en los mecanismos de ayuda, y desplaza el poder económico hacia los nuevos actores emergentes (Domínguez Martín, 2012: 257).

Sin embargo, otros autores estipulan otros síntomas de la crisis que vive la cooperación para el desarrollo. En primer lugar, la reducción de la cantidad de dinero destinado hacia los países receptores en vías de desarrollo, que pasó del 0.312% neto del ingreso nacional bruto (INB) en 1960 — con un pico máximo en 1961 del 0.367% del INB — a únicamente el 0.204% del INB en 2015 — con un punto mínimo en el año 2000 con el 0.148% — (CAD-OCDE, 2017). Esto representa una constante disminución de recursos destinados a ese rubro.

Otro punto sobre la crisis de identidad de la cooperación para el desarrollo es la importancia que los gobiernos le asignan al mercado en diferentes rubros, incluida la cooperación para el desarrollo. En encuentros como la Cumbre de Monterrey de 2002, destinada al financiamiento para el desarrollo, los representantes de los gobiernos participantes establecieron logros importantes conforme al desarrollo de los países, como la disminución de la deuda externa y la redirección de los recursos destinados a financiar proyectos de ayuda a países vulnerables. Entre las medidas más importantes, los países miembros del CAD adoptaron la no condicionalidad de los países destinatarios, que pueden dirigir esos recursos a las necesidades que cada país considere pertinente y hacer más efectiva la destinación de recursos (Bárcena *et al.*, 2002: 5-11). Sin embargo, la mercadización de los recursos también ha repercutido en las cantidades que fluyen, debido a la volatilización de los mercados en constante crisis.

La ausencia de resultados efectivos — o creíbles — conforme al eficiente destino de los recursos dirigidos al financiamiento de proyectos es otro aspecto que genera escozor en la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, algunos países se han hecho eco de la falta de resultados visibles de la cooperación, por lo que argumentan una fatiga del modelo de ayuda. Es decir, la desconfianza no es limitante, pues también existe la visión de la utilización de la cooperación como un nuevo modelo colonial de las potencias, pues en ningún momento las particularidades locales se toman en cuenta en el proceso de diseño de

los proyectos de desarrollo destinados a la región (Unceta Satrustegui, 2013: 16-17).

Lo estipulado en los planes de cooperación mantiene, desde sus orígenes, los mismos postulados de dependencia. Los países receptores quedan supeditados a lo que los países donadores estipulan, y están obligados a seguir los planes establecidos. Es otras palabras, los países donantes son los que marcan las reglas a seguir y los receptores están obligados a seguirla al pie de la letra, reproduciendo esta relación de poder de uno con otro. De este modo, el hecho de no reconocer –o hacerlo muy poco– las particularidades de los países o regiones receptoras de recursos genera malos resultados en los procesos de evaluación de resultados. De esta manera, los países receptores terminan teniendo proyectos que no funcionan con la visión local y los hacen adaptarse a entornos ajenos o simplemente los proyectos desaparecen por no tener el arraigo necesario.

En el mismo tenor, las agencias o países donantes terminan generando sistemas de inyección constante de recursos monetarios o de bienes materiales para subsistir. En algunos casos –o en la mayoría de estos–, los recursos que circulan de los países donantes a los receptores caen en abismos donde los segundos son incapaces de informar el destino final de dichos recursos, por lo que terminan incumpliendo los acuerdos. Los recursos donados no siempre son dirigidos a los planes pactados, y los donantes son incapaces de sancionar los incumplimientos de los acuerdos previos. Los recursos deben ser acabados, sean en el plan original, sea en objetivos alternos, debido a que si el dinero asignado para el financiamiento no se acaba en su totalidad debe ser devuelto y, de ser así, el siguiente programa a financiar puede tener menos recursos destinados o se retira totalmente el recurso. Este hecho genera incentivos para la implementación de sistemas sociales de recepción constante de recursos extranjeros dirigidos a diversos destinos alternos de planes de cooperación. Es decir, muchos países están dedicados a atraer recursos con programas de financiamiento específicos pero con presupuestos inflados, cuyos excedentes están dirigidos a planes alternos no especificados.

Al replantear el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo, los países receptores y los donantes debieron establecer cuál sería el destino. Para minimizar el financiamiento de proyectos alternos y que los recursos sean dirigidos únicamente a los programas para

los cuales fueron requeridos, los países y organismos de cooperación han establecido métodos para una mejor aplicación y un mejor rastreo de los recursos, como la metodología del Marco Lógico, donde quedaba establecida la importancia que la identidad ha tomado en este terreno.

Como cualquier proceso de interacción social, la cooperación internacional no permanece inmóvil, sino se mantiene dinámica, conforme la sociedad misma – en este caso el medio internacional – sufre cambios. La concepción de cooperación guarda relación con el quehacer social de regiones específicas que están en “vulnerabilidad” económica, social o de seguridad, por lo que, para su accionar, requiere “diversificación, y la multiplicación con puntos de contacto e interrelaciones institucionales, buscando una manera de llegar a una participación positiva en beneficio mutuo” (Chalmers, 1994: 57). Es decir, los países que cooperan no son únicamente donadores de recursos, sino están además en una constante interacción de intereses y buscando un mismo destino en común. En este sentido, la visión de cooperar cambió en relación con sus inicios, pues ya no es visto como un proceso unidireccional sino es visto como un proceso de correspondencia donde todos los involucrados acuerdan la búsqueda más viable para un problema con objetivos establecidos previamente.

Los objetivos de la cooperación no deben estar marcados por un sentido unidireccional; es decir, no pueden permanecer como objetivos únicos o simples. El camino a seguir para la cooperación internacional ha sido la variación de los destinos en los modelos preexistentes y el redireccionamiento de la manera de establecer los objetivos de cumplimiento de bienestar humano. Así, este cambio en la visión establece un retorno a lo local, consumido, compartido y adaptado a un nuevo entorno para el desarrollo buscado por esa cooperación (Unceta Satrustegui, 2013: 23).

En este tenor, la cooperación integra procesos para el mejor funcionamiento de sus prácticas y programas. Así, “nuevos” métodos de diseño, aplicación y evaluación de proyectos de desarrollo – como el del marco lógico – facilitan esta parte para un mejor funcionamiento de los programas por medio de la adopción de los programas implementados. De esta manera, las instituciones de cooperación buscan que las sociedades beneficiarias de programas de financiamiento apropien esos programas para que no las vean únicamente como recur-

sos donados, sino como verdaderos ingresos que los ayuden a solucionar los problemas sociales locales.

Tradicionalmente, los Estados son los principales actores en los mecanismos de cooperación para el desarrollo. Como parte de la evolución del escenario internacional, nuevos actores han dado un paso adelante en el tema. Universidades, gobiernos locales, sociedades civiles, ong y otro tipo de entes locales han tomado un lugar en la internacionalización de sus regiones por medio de la paradiplomacia. En ese escenario, la aparición de estos nuevos actores implica la generación de nuevos procesos que hagan que los proyectos trasciendan y sean más eficientes y eficaces: la adopción del proyecto como parte de los medios de vida locales. Sin embargo, la adopción no es un proceso sencillo, sino debe contener elementos de adaptación local para que puedan ser arraigados en el modo de vida común, y con ello mantengan un sentido de pertenencia con las comunidades destinatarias.

La cooperación internacional para el desarrollo evolucionó y, con ella, la función de los objetivos y los Estados cambió con el paso de los años. Marcela Maldonado y Santos López Leyva (2017: 18-22) retoman cuatro fases en la evolución del desarrollo de Keneth Dadzie: la primera fase comprende de 1945 a 1962, y abarca al Estado nacional capitalista cuyo su principal objetivo era establecer el desarrollo por medio del capitalismo clásico centrado en la participación de los gobiernos y la cada vez más importante relación de estos con los organismos de financiamiento internacional. La segunda fase, de 1962 a 1981, abarca la acción afirmativa internacional donde los principales esfuerzos de desarrollo iban de la mano de los organismos de las Naciones Unidas y marcaban la diferencia entre los llamados Norte y Sur; es decir, entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo o del primer y tercer mundo. La tercera fase, comprendida de 1981 a 1989, establece un regreso del neoliberalismo cuyas políticas estaban enfocadas en aspectos macroeconómicos y tomaron importancia nuevos aspectos sociales y ambientales. Desde esta perspectiva, la cooperación para el desarrollo comenzó un cambio de visión en cuanto a los nuevos aspectos que llevan a la cuarta fase (comprendido de 1989 a 2015, de desarrollo humano sostenible), en la cual los gobiernos dejan en manos del mercado la sustentabilidad del desarrollo en los diversos niveles de influencia – global, estatal y local.

La adopción de una visión local, aunque no lo pareciera, aporta un argumento a los procesos de globalización desde la glocalización. Retomar los argumentos de lo local amerita darle, o aceptar, lo que lo local aporta a una visión global de la sociedad. Es decir, la tendencia de la globalización va en la aceptación de lo local y la adopción de lo que cada región tiene por aportar a la globalización. Así lo retoman Maldonado y López Leyva (2017: 28), de la voz de Hurrell, cuando hablan sobre los cuatro aportes de las regiones a la globalización como el aporte de la cultura y la diversidad; los polos o poderes; como parte de los multiniveles que están dentro de la gobernanza global y como una de las principales impulsoras de cambio en la sociedad internacional.

Conforme las regiones, sean entendidas como subestatales o como supraestatales —ya que en ambos aspectos contribuyen iguales componentes—, aportan una manera alternativa de ver la gobernanza global, es que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo han cambiado. Es decir, ya no son los países o las organizaciones donantes las que establecen las necesidades de los receptores, sino los receptores los encargados de marcar los destinos de la ayuda requerida.

La ayuda oficial para el desarrollo y su evolución en los últimos años

El proceso de la cooperación para el desarrollo ha cambiado con el paso de los años para cumplir diferentes objetivos. Si bien la cooperación está viviendo un proceso de crisis conforme a su destino, la ayuda oficial para el desarrollo mantiene un constante aumento. De igual manera, los destinos de los recursos han evolucionado haciendo valer las nuevas necesidades que el escenario internacional presenta. En los inicios de la cooperación para el desarrollo, la principal necesidad fue la reconstrucción europea y que ese financiamiento sirviera como freno al avance comunista que amenazaba al continente al final de la Segunda Guerra Mundial.

La ayuda oficial para el desarrollo ha mantenido un proceso de ampliación conforme a las nuevas necesidades. El medio internacional presenta estructuras diferentes hacia los nuevos retos mundiales. Según los informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2014 el total bruto de la AOD fue de poco más de 166 mil millones de dólares, y en 2015 subió a poco más

de 174 mil millones de dólares. Gran parte del bruto de las donaciones va destinado a la infraestructura social de los países receptores: en 2014, casi 64 mil millones de dólares fueron destinados a ese rubro; sin embargo, para 2015, la cantidad destinada descendió a poco más de 58 mil millones de dólares y para 2016 subió a casi 62 mil millones de dólares. Otro rubro importante para la AOD es la infraestructura económica, con más de 30 mil millones de dólares en 2014, a pesar de que en 2015 descendió a poco más de 28 mil millones, y para 2016 apenas pasó los 27 mil millones. La ayuda a producciones es otro de los rubros importantes, y también descendió de 2014 a 2015 al pasar de casi 11 mil 986 millones a 11 mil 320 millones de dólares, y en 2016 apenas ascendió a 11 mil 549 millones. Sin embargo, aspectos humanitarios mostraron un ascenso en los destinos de la AOD: la respuesta a emergencias recibió poco más de 15 mil millones de dólares en 2014 y casi alcanzó los 18 mil millones de dólares un año después. La ayuda humanitaria paso de poco más de 17 mil millones en 2014 a casi los 20 mil millones en 2015, y para 2016 alcanzó 24 mil 679 millones. El aspecto que más creció de 2014 a 2016 fue el referente a los refugiados en los países donantes, que pasó de 6 mil 694 millones a 16 mil 277 millones de dólares (OCDE, 2018a).

Los sectores que mayor recepción de recursos tuvieron en los años 2014 y 2015 fueron la infraestructura social, la infraestructura económica, el multisector, la ayuda humanitaria, la respuesta a emergencias, la producción y los refugiados en países donantes (tabla 1, anexos). Sin embargo, estos no son los únicos rubros a los cuales los recursos son destinados. Dentro del sector de la infraestructura social, aspectos como gobierno y sociedad civil, educación, población y salud reproductiva, salud, abastecimiento de agua y saneamiento, son los más importantes. Según la infraestructura económica, aspectos como energía, transporte y almacenamiento, banca y finanzas, y negocios y comunicaciones son los aspectos a financiamiento. El multisectorial tiene una importancia discreta dentro de los aspectos a financiar, aunque este rubro comprende la protección ambiental. La ayuda humanitaria y la respuesta a emergencias también recogen la reconstrucción y la rehabilitación y la prevención de desastres como aspectos de la AOD. La producción comprende aspectos como agricultura y pesca, así como el apoyo al sector industrial, minero y de construcción. Los otros aspectos destinados al financiamiento son: la administración de

los costos de los donantes, la disminución de la deuda externa y los programas de asistencia, entre otros.

De esta manera, la realidad internacional genera un cambio conforme al destino de las donaciones y los hace más específicos. Del mismo modo, las tendencias muestran que algunos sectores disminuyen su importancia conforme el escenario internacional crea nuevos conflictos que deben ser resueltos, y la AOD es un medio para buscar la resolución de estos conflictos. Al igual que unos sectores disminuyen y otros aumentan la recepción de los recursos, muchos países han tenido una movilidad en el escenario mundial. Es decir, han aparecido sectores que necesitan del financiamiento internacional.

Las donaciones y recepciones de recursos a escala mundial han pasado por buenos y malos momentos con el paso de los años. Las donaciones pueden medirse según la cantidad de dinero donado y el porcentaje del producto nacional bruto de los países donadores que esa cantidad representa. De los 36 países donadores de que tiene registro la OCDE, los principales son siete – sea por cantidad de dinero donado, sea por la cantidad del PNB donado – : Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Suecia, Luxemburgo y Emiratos Árabes Unidos.

Conforme al porcentaje de PNB, los principales países donadores son Suecia, Noruega, Luxemburgo y los Emiratos Árabes Unidos – aunque no son los únicos que reconoce la OCDE – (OCDE, 2017a). La tabla 2 (anexos) muestra los porcentajes del PNB que los principales donadores aportan por concepto de AOD, por décadas a partir de 1960 y por año a partir de 2009 (con información por año en el anexo 1). En la década de 1960, el promedio donado por Suecia fue de 0.195% del PNB; en la década de 1970 aumentó a 0.676% y de 1980 hasta 2017 ha oscilado entre el 0.897% y el 1.01% del PNB donado. Por su parte, Noruega también ha aumentado sus donaciones: en las décadas de 1960, donó el 0.181%; la siguiente década de 1970 aumentó a 0.617%; desde 1980 hasta 2016, las donaciones de Noruega han oscilado entre 0.897% y 1.11%, con un descenso hasta el 0.99% del PNB en 2017. Luxemburgo ha pasado de 0.148% en la década de 1980 a 0.421% en la década de 1990, y a 0.851% en la primera década del siglo XXI; de 2009 a 2017 las donaciones de Luxemburgo han rondado del 0.97% del PNB al 1.00%. Sin embargo, el país que mayor porcentaje de su PNB ha donado es los Emiratos Árabes Unidos, al pasar de 0.37% en 2009 y un máximo de 1.34% en 2013, pero no bajando de 1.18% en 2016 y

repuntando a 1.31% en 2017. No obstante que los porcentajes de PNB son los más altos, la cantidad de dinero que estos países donan no es tan significativa (OCDE, 2017a).

Por su parte, los otros países que tienen menos porcentaje de PNB en donaciones para el AOD — pero que aun así son de los principales países donantes — mantienen un alto nivel de donación, a pesar de que el porcentaje sea menor que en otros casos. Estados Unidos donó 0.514% de su PNB en la década de 1960 y ha ido en descenso década tras década hasta llegar al 0.18% de su PNB en 2016. Reino Unido donó en la década de 1960 el 0.487% de su PNB y llegó a su punto mínimo en la década de 1990, con el 0.285%, y a partir de ahí ha ascendido hasta mantener el 0.70% del PNB desde 2013 hasta 2016. Alemania ha mantenido de 0.32% a un máximo de 0.70% del PNB en 2016.

Según la cantidad de recursos para la AOD (tabla 3, anexos), los principales países donadores son Estados Unidos, Reino Unido y Alemania. En promedio, Estados Unidos donó poco más de 20 mil millones de dólares en la década de 1960; en la de 1970, el promedio fue poco más de 14.5 mil millones de dólares; en los 1980, el promedio casi llegó a los 17 mil millones de dólares, y descendió a poco más de 14 mil millones de dólares. A partir de 2010 y hasta 2017, Estados Unidos ha mantenido sus donaciones entre los 32 mil millones y 34.64 mil millones de dólares. El Reino Unido, en promedio, donó en la década de 1960 poco más de 4 mil millones de dólares, y mantuvo una cantidad similar hasta la década 2000-2009, con un incremento que llegó casi a los 9 mil millones de dólares. A partir de 2010 pasó de donar casi 14 mil millones hasta apenas superar los 18 mil millones en el año 2017. Por su parte, Alemania ascendió de casi 4 mil millones en la década de 1960 a casi 5 mil millones en la década de 1970; las siguientes décadas, de 1980 y de 1990, mantuvo sus recursos entre 7 mil millones y 8 mil millones. En la década de 2000-2009, Alemania superó los 9 mil millones de dólares y mantuvo un incremento hasta superar los 24 mil millones de dólares en 2016, tuvo y un descenso hasta 23.84 mil millones en 2017 (OCDE, 2018).

Si bien la cantidad de recursos donados por países como Suecia, Noruega, Luxemburgo o Emiratos Árabes Unidos no es tan importante comparada con otros actores que no figuran en la tabla — como Francia con más de 10 mil millones en 2014 y más de 9 mil millones en 2016; Japón, con más de 9 mil millones en 2016, o las instituciones de

la Unión Europea, con casi 16 mil millones de dólares — su porcentaje de PNB es superior al promedio — junto con países como Dinamarca, con un 0.75%, o Países Bajos, con un 0.65% de su PNB (OCDE, 2017b).

Del mismo modo, existe una gran cantidad de países que reciben ayuda por medio de donaciones dirigidas a diversos rubros. Los principales países receptores de AOD son los países víctimas de conflicto en Medio Oriente: como Siria, con una recepción de casi 5 mil millones de dólares en 2015, que representan el 263.9% de AOD neta per capita; Cisjordania y la Franja de Gaza, con casi 2 mil millones de donaciones y 423.6% del AOD per capita; Jordania, con poco más de 2 mil millones de dólares y 283.1% del AOD per cápita, y Líbano, con recepción bruta de mil 163 millones de dólares, que representan el 166.7% de AOD per capita (OCDE, 2017c). Sin embargo, los aspectos considerados para estos países son, principalmente, dirigidos hacia ayuda humanitaria e infraestructura social.

Por su parte, organismos civiles, religiosos y empresariales han tenido una participación más activa en los últimos años, conforme a la cooperación para el desarrollo. Fundaciones como The Rockefeller Foundation, con casi mil millones y medio de dólares entre 2006 y 2016; Fundación Ford, con poco más de 185 millones de dólares entre 2017 y 2018; Médicos Sin Fronteras, con casi 7 mil millones de dólares entre 2012 y 2017; oxfam internacional, con poco más de 4 mil 500 millones de dólares entre 2010 y 2015; World Vision, con más de 16 mil millones de dólares entre 2011 y 2016, y Bill & Melinda Gates Foundation, con más de casi 10 mil millones de dólares — además de W. K. Kellogg Foundation, CODESPA, care International, Save the Children, Caritas, Catholic Relief Services, que suman poco más de 42 millones de dólares entre 2006 y 2018 — destinan, en total, poco más de 39 mil millones de dólares entre 2006 y 2018 (cuadro 4 de anexos), lo que significa una alternativa importante de financiamiento a programas de desarrollo en países que lo necesitan.

Las tendencias de donación-recepción de recursos por medio de ayuda oficial para el desarrollo demuestran un síntoma más de la crisis de identidad en los sistemas tradicionales de la cooperación internacional para el desarrollo. De los 36 principales donadores de la OCDE, 35 son Estados, y uno es un actor supranacional, es decir, las instituciones de la Unión Europea (OCDE, 2017c). En ese sentido, fundaciones como World Vision o Bill & Melinda Gates destinan igual — o

mayor – cantidad de recursos que países como Noruega, Luxemburgo o Emiratos Árabes Unidos. El posicionamiento de instituciones internacionales dentro del escenario internacional de la cooperación para el desarrollo es muestra del crecimiento de nuevos agentes dentro del quehacer que por mucho tiempo fue exclusivamente del Estado.

La identidad como alternativa para el resurgimiento de la cooperación para el desarrollo

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), varios organismos, agencias de cooperación y países han cambiado sus procesos de diseño, aplicación y evaluación de programas de cooperación para hacerlos más eficientes. Algunas entidades financieras – como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (adm o Asian Development Bank) y el Banco Mundial (bm) –, organismos internacionales – como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión europea –, agencias de cooperación – como Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid o United States Agency for International Development) o la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (cida o Canadian International Development Agency) –, y países como México, Colombia y Chile, entre muchos otros, utilizan herramientas que aseguren una mejor gestión de los procesos de planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas a aplicar. Uno de esos procesos – aunque no el único – es el enfoque Marco Lógico (Castillo Flores *et al.*, 2008: 23) como herramienta de apropiación para los programas aplicados.

El Marco Lógico es un instrumento para planificar diferentes aspectos de un proyecto, que subraya de manera lógica los insumos previstos, las actividades que deban planearse y los resultados esperados para la aplicación de ese proyecto. Este enfoque fue creado en 1969 por León Rossenberg y Lawrence Posnet para la consultora Practical Concepts Inc., bajo contrato de la usaid para mejorar la calidad de la inversión social de las agencias de cooperación. A la vez, otras instituciones y países tomaron como referencia el Marco Lógico, debido a las facilidades que ofrece para realizar una planeación, aplicación y evaluación eficaz y eficiente para determinados problemas sociales. De igual manera, ofrece elementos de apropiación de los program-

as por parte de las sociedades receptoras de recursos financieros. La identidad es necesaria en el proceso de adopción para los programas de desarrollo, por lo que los diseñadores y los beneficiarios necesitan esa relación para el mejor funcionamiento de esas políticas. La Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, hoy Agencia Alemana de Cooperación Internacional, GIZ) rediseñó el enfoque bajo el nombre de Proyectos Orientados a Objetivos (zopp) para la preparación e implementación de proyectos, y tomó en cuenta los participantes, el problema, los objetivos, las alternativas, la evaluación y los beneficiarios para esa planeación (Crespo, 2011: 10).

En ese sentido, la adopción identitaria de los proyectos por parte de los beneficiarios refleja una recepción colectiva de los recursos, así como —teóricamente— un mayor cuidado de estos que devendría resultados más eficaces y eficientes. Sin embargo, el Marco Lógico no es el único camino para llegar a integrar los programas a la convivencia de la comunidad y que sea ella misma quien proponga y utilice los recursos de forma coherente y en beneficio propio. Como ejemplo, las autoridades y sociedades locales de los países africanos al sur del Sahara reciben y adaptan los recursos procedentes de diversos orígenes —de países donantes, de ong o de otros— para minimizar sus vulnerabilidades (Domínguez Martín, 2012: 265). Es decir, la tendencia alterna a la cooperación internacional para el desarrollo está dirigida a la adopción y la especificación de las necesidades que la población beneficiada con la cooperación presenta.

Así, la cooperación internacional para el desarrollo ha cambiado su manera pasiva de realizarse, enfocada únicamente en donar dinero para beneficio de algún país específico, para adaptarse en las necesidades específicas de las sociedades receptoras. De esta manera, la identidad local ha tomado un lugar importante en los procesos de planeación, aplicación y evaluación de proyectos de cooperación. La gobernanza global conforme a la cooperación para el desarrollo cambió debido a las variaciones en el paradigma y la incursión de las identidades locales en el mismo tema.

Los nuevos ejercicios de cooperación financiados por diversas agencias y ong situadas, específicamente, en territorios indígenas, y llevando programas a pequeña escala, han demostrado que el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción de desarrollo socioeconómicos sostenible tiende a vincularse y no a excluirse. De igual

manera, la inclusión de los valores locales dentro de los esfuerzos de desarrollo tiene en la cultura un aliado y no un impedimento. Esta lógica estipula una fácil adopción de los cambios del desarrollo por parte de la sociedad receptora y no un freno a este tipo de políticas (Deruyttere, 2001: 8).

La identidad en la cooperación internacional para el desarrollo presenta la oportunidad para que las comunidades receptoras adapten los programas a su propia concepción, con sus propias costumbres y sus elementos locales; es decir, que las adopten como elementos propios. Es de notar que la propuesta de tomar en cuenta las especificidades locales dentro de las planeaciones proviene de las sociedades receptoras. Por lo tanto, el cambio de la visión de la cooperación tiene un origen local por un motivo obvio y principal: que los programas de desarrollo deben promover y mantener la participación local en la toma de decisiones, la identificación y los diseños de estos programas, realizados con conocimiento entero sobre las características propias de las sociedades receptoras. Así, los programas de desarrollo no parten únicamente del desarrollo de estos y de aplicarlos con la población receptora, sino conllevan un análisis y un diagnóstico sociocultural previo vital para el funcionamiento eficaz (Dureyttere, 2001: 8).

El argumento sobre la conformación de un modelo que tome como punto importante la identidad facilita la presunción —lógica— de un funcionamiento eficaz y eficiente de los programas resultantes de políticas de cooperación para el desarrollo. En ese sentido, la planeación de proyectos basados en la identidad local abona a los procesos de paradiplomacia y aporta elementos como el poder suave de los países al reforzar las subregiones como agentes fuertes de las relaciones internacionales como acción y como disciplina.

Conclusiones

La cooperación internacional para el desarrollo ha tenido una evolución con el paso del tiempo. Los procesos aplicados en las políticas de cooperación para el desarrollo han entrado en un proceso de renovación por tres sucesos específicos: primero, por la caída en los resultados de las políticas de desarrollo de las instituciones y los gobiernos donadores que fueron —y han sido— constantes por mucho

tiempo; segundo, los nuevos actores que han aparecido en el escenario internacional y tomaron el lugar como promotores importantes del desarrollo por medio de la cooperación y, en tercer lugar, la crisis financiera que sufrieron los países desarrollados en los últimos años y que propició que los países donadores pasen a un segundo nivel, por debajo de actores más activos.

En ese escenario, la cooperación entre países y organismos internacionales con fines de impulsar el desarrollo de países menos favorecidos, plantea un cuestionamiento al papel de los países desarrollados en el impulso de los países en subdesarrollo. El nuevo escenario cuestiona los procesos que se habían aplicado desde la aparición de la cooperación como fenómeno, y plantea un cambio en la visión de aterrizar las políticas a sociedades que la requieran. Este cuestionamiento, calificado como crisis de identidad de la cooperación, es el que debate el papel habitual que han tenido los países donadores y la pérdida de su importancia en beneficio de los nuevos actores, entre organismos no gubernamentales y nuevos países que ascendieron en la escala de desarrollo para beneficio de otros países. En ese tenor, los cambios que presenta la cooperación internacional van en sentido de nuevos Estados e instituciones que figuran como donantes.

La cooperación internacional para el desarrollo ha tenido que cambiar para asegurar un funcionamiento eficaz y eficiente en el diseño, la aplicación y la evaluación de políticas públicas que minimicen las diversas vulnerabilidades que afrontan las sociedades en vías de desarrollo. Los cambios en los procesos de toma de decisiones han repercutido en procesos diferentes que obliguen a un correcto destino de los recursos dirigidos por los principales países donadores.

La implementación de proyectos enfocados en la identidad local obliga a un proceso de adopción y cimentación profunda de proyectos que busquen beneficio de las zonas en vías de desarrollo. Los pocos —o desfavorecidos— resultados que reflejaron los proyectos de cooperación, sumados a las nuevas exigencias sociales del escenario internacional, plantearon la necesidad de redireccionar el rumbo de la cooperación para el desarrollo, para que esta refleje resultados más favorables para los países y zonas beneficiarias de la mano de la cimentación y adaptación que conlleva la planeación de proyectos basados en las identidades locales de los destinos de la cooperación.

Anexos

Tabla 1
Principales sectores financiados por medio de ayuda oficial
para el desarrollo, 2014 y 2015

AOD total bruto (millones de dólares)			
Sectores	2014	2015	2016
Infraestructura social	63,615	58,205	61,731
Infraestructura económica	30,479	28,175	27,259
Multisector	15,919	14,299	15,282
Ayuda humanitaria	17,212	19,957	24,679
Respuesta de Emergencias	15,082	17,696	22,270
Producción	11,986	11,320	11,549
Refugiados en países donantes	6,694	12,291	16,277
Total de donaciones de todos los sectores	166,085	174,299	181,088

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la OCDE, 2017 y 2018.

Tabla 2
Porcentaje de PNB donado para la AOD, en promedio por décadas

1960-69	0.514	0.487	0.401	0.195	0.181		
1970-79	0.26	0.419	0.359	0.676	0.617		
1980-89	0.224	0.338	0.441	0.868	1.033	0.148	
1990-99	0.141	0.285	0.329	0.861	0.982	0.421	
2000-09	0.162	0.393	0.32	0.897	0.897	0.851	
2009	0.21	0.51	0.36	1.12	1.06	1.04	0.37
2010	0.2	0.57	0.39	0.97	1.05	1.05	0.14
2011	0.2	0.56	0.39	1.02	0.96	0.97	0.21
2012	0.19	0.56	0.37	0.97	0.93	1	0.2
2013	0.18	0.7	0.38	1.01	1.07	1	1.34
2014	0.19	0.7	0.42	1.09	1	1.06	1.26
2015	0.17	0.7	0.52	1.4	1.05	0.95	1.18
2016	0.18	0.7	0.7	0.94	1.11	1	1.12
2017	0.18	0.70	0.66	1.01	0.99	1.00	1.31

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la OCDE, 2017.

Tabla 3
Cantidad de donaciones para AOD, en promedio por décadas

Promedio de ayuda oficial para el desarrollo por décadas (miles de millones de dólares)							
Año	Estados Unidos	Reino Unido	Alemania	Suecia	Noruega	Luxemburgo	Emiratos Árabes Unidos
1960-69	20.14	4.228	3.779	0.264	0.14		
1970-79	14.51	4.599	4.946	1.311	0.714		4.164
1980-89	16.612	4.264	7.374	1.962	1.681	0.023	1.563
1990-99	14.391	4.506	7.857	2.208	2.212	0.104	1.081
2000-09	23.692	8.91	9.217	3.389	2.929	0.303	0.93
2010	32.23	13.91	11.82	4.15	3.63	0.38	0.39
2011	32.97	13.92	12.09	4.57	3.43	0.35	0.64
2012	32.05	13.93	11.82	4.42	3.44	0.36	0.69
2013	32.17	17.83	12.34	4.68	3.99	0.37	4.88
2014	33.45	17.99	14.12	5.18	3.88	0.36	4.58
2015	33.99	18.54	17.94	7.09	4.28	0.36	4.38
2016	33.16	20.1	24.41	4.88	4.61	0.39	4.17
2017	34.64	18.42	23.84	5.38	3.94	0.41	4.52

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la OCDE, 2018.

Tabla 4
Donación de fundaciones internacionales a cooperación internacional para el desarrollo (dólares)

Fundación	Periodo	Total de donación
W.K. Kellogg Foundation		\$ 23,380.00
Fundación Ford	2017-2018	\$ 185,134,219.00
Fundación CODESPA	2013-2017	\$ 24,194,442.00
Fundación Rockefeller Brothers	2006-2016	\$ 1,496,527,847.00
CARE International	2006-2017	\$ 8,504,127.00
Médicos Sin Fronteras Internacional	2012-2017	\$ 6,739,375,861.00
OXFAM	2010-2015	\$ 4,509,669,440.00

La identidad en los procesos de cooperación para el desarrollo global

Fundación	Periodo	Total de donación
Save The Children International	2016	\$ 1,239,752.00
Christian Aid	2013-2018	\$ 654,568.00
Caritas	2007-2016	\$ 39,374,113.00
Catholic Relief Services	2006-2016	\$ 7,662,033.00
World Vision	2011-2016	\$ 16,340,200,000.00
Bill & Mellinda Gates Foundation (desarrollo global)	2009 (antes) - 2018	\$ 1,872,364,008.00
Bill & Mellinda Gates Foundation (crecimiento global y oportunidades)	2009 (antes) - 2018	\$ 7,816,422,949.00
Total		\$39,041,346,739.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Fundación CODESPA, The Rockefeller Foundation, care International, Médicos Sin Fronteras, oxfam International, Save the Children, Christian Aid, Caritas, Catholic Relief Services, World Vision y Bill & Melinda Gates.

Bibliografía

- Bárcena, Alicia *et al.* (2002), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. De Monterrey a Johannesburgo. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002, Johannesburgo, CEPAL-PNUD.
- Castillo Flores, Rebeca Beatriz *et al.* (2008), *Diseño de un plan de negocios para la asociación de mujeres rurales (amr) utilizando la metodología del enfoque del marco lógico de las agencias de cooperación internacional*, El Salvador, Universidad de El Salvador.
- Chalmers, Douglas (1994), "La cooperación entre los socios desiguales", en Soledad Loaeza (Coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX.
- Comisión Europea (1996), *Lomé IV Revisado. Cambio y desafíos*, Comisión Europea de 1989 a diciembre de 1996, Bruselas, Comisión Europea.
- Crespo, Marco A. (2011), *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque de marco lógico* (compendio de conceptos esenciales y aplicaciones), Caracas.
- Deruyttere, Anne (2001), *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, BID.

- Domínguez Martín, Rafael (2012), “La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana”, en Víctor Luis Gutiérrez Castillo (Ed.), *La cooperación internacional para el desarrollo con África Subsahariana*, España, Universidad Jaén.
- Maldonado Bodart, Marcela y Santos López Leyva (2017), “La visión del desarrollo del contexto global y regional. El regionalismo a través de la Alianza del Pacífico y la Asociación Latinoamericana de Integración 2005-2015”, *Desafíos*, 29, semestre 1, Bogotá, Colombia.
- Nivia-Ruiz, Fernando (2012), “La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon (Cauca)”, *Prospectiva*, núm. 17, noviembre.
- Sanahuja, José Antonio (2013), “Más allá del 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda”, en Domínguez y Tezanos (Coord.), *Desafío de los estudios del desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios del Desarrollo/Universidad de Cantabria.
- Unceta Satrustegui, Koldo (2013), “Cooperación para el desarrollo: Anatomía de una crisis”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. núm. 47, Quito.

Fuentes en línea

- Bill & Melinda Gates Foundation (2018), Grantmaking. Awarded Grants. Disponible en: <https://www.gatesfoundation.org/How-We-Work/Quick-Links/Grants-Database#q/sortdir=asc>. Consultado: 15 de octubre de 2018.
- CAD-OCDE (2017), “Ayuda Oficial al Desarrollo (oda) neta recibida (% del INB)”, en *Banco Mundial*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>. Consultado: 15 de junio de 2017.
- CARE (s/f), “Previous annual report”, *Care-International.org*. Disponible en: <https://www.care-international.org/our-impact/previous-annual-reports>. Consultado: 22 diciembre de 2018.
- Caritas (2019), *Información financiera. Un Resumen de actividades financieras*. Disponible en: <https://www.caritas.org/quienes-somos/finance/?lang=es>. Consultado: 12 de febrero de 2019.
- Catholic Relief Services (2019), *Financial reports*. Disponible en: <https://www.crs.org/about/financial-reports>. Consultado: 9 de febrero de 2019.

- Christian Aid (2019), *Accountability and transparency*. Disponible en: <https://www.christianaid.org.uk/about-us/accountability-and-transparency>. Consultado: 11 de enero de 2019.
- Médicos Sin Fronteras (2012), *MSF Resumen del año 2011-2012*. Disponible en: <https://www.MSF.mx/article/MSF-Resumen-del-ano-2011-2012>. Consultado: 20 de diciembre de 2018.
- — — (2013), *Informe financiero 2013*. Disponible en: <https://www.MSF.mx/document/informe-financiero-2013>. Consultado: 20 de diciembre de 2018.
- — — (2016), *Informe financiero internacional 2015*. Disponible en: <https://www.MSF.mx/document/Resumen-financiero-internacional-2015>. Consultado: 20 de diciembre de 2018.
- — — (2018), *Informe financiero internacional 2017*. Disponible en: <https://www.MSF.mx/document/informe-financiero-internacional-2017>. Consultado: 20 de diciembre de 2018.
- OECD (2016), "History", *Organization for Economic Co-Operation and Development*. Disponible en: <http://www.OECD.org/about/history/>. Consultado: 15 de junio de 2016.
- Fundación CODESPA (s/f), "Datos Económicos". Fundación CODESPA. Disponible en: <https://www.CODESPA.org/conocenos/datos-economicos/>. Consultado: 10 de enero de 2019.
- OCDE (2016a), "Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo", OCDE. Disponible en: [https://www.OECD.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2002-02-15%20-%20Joining%20the%20Dac%20\(2\).pdf](https://www.OECD.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2002-02-15%20-%20Joining%20the%20Dac%20(2).pdf). Consultado: 12 de junio de 2016.
- — — (2017), "Aid statistic by donor, recipient and sector", OCDE. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=625&cr1=OECD&lg=es&page=2>. Consultado: 10 de junio de 2017.
- — — (2017a), "Ayuda oficial para el desarrollo", OCDE. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=576&cr1=OECD&lg=es&page=1>. Consultado: 10 de junio de 2017.
- — — (2017b), "Aid Statistics by Donor, Recipient and Sector", OCDE. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=1000&cr1=OECD&lg=es&page=0>. Consultado: 10 de junio de 2017.
- — — (2017c), "Aid Statistics by Donor, Recipient and Sector", OCDE. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=1000&cr1=OECD&lg=es&page=1>. Consultado: 10 de junio de 2017.
- — — (2018), "Ayuda oficial para el desarrollo 2017", OCDE. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=576&cr1=OECD&lg=es&page=1>. Consultado: 23 de abril de 2018.

- — — (2018a), “Aid Statistic by Donor, Recipient and Sector”, *OCDE*. Disponible en: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=625&cr1=OECD&lg=es&page=2>. Consultado: 24 de abril de 2018.
- OXFAM Internacional (2019), “Informes y estudios”. *oxfam.org*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/content/informes-y-estudios>. Consultado: 15 de febrero de 2019.
- Save the Children (2018), *Our Finances and Annual Review*. Disponible en: <https://www.savethechildren.net/about-us/our-finances>. Consultado: 10 de enero de 2019.
- The Rockefeller Foundation (2019), “2013 Annual Report”, *RockefellerFoundation.org*. Disponible en: <http://annualreport2013.rockefellerfoundation.org/>. Consultado: 12 de enero de 2019.
- — — (2019), “Annual reports”. *Rockefellerfpundation.org*. Disponible en: <https://www.rockefellerfoundation.org/about-us/governance-reports/>. Consultado: 12 de enero de 2019.
- World Vision International (2018). *Wvi.org*. Disponible en: <https://www.wvi.org/annualreviews>. Consultado: 20 de noviembre de 2018.

La influencia de la variable democrática en el reconocimiento internacional del Estado de Israel por los países musulmanes: análisis histórico y estadístico del tema

DOI: 10.32870/in.v0i18.7147

*Antonio Gil Fons*¹

Resumen

El tema del reconocimiento del derecho a existir del Estado de Israel ha sido una de las vertientes principales del conflicto árabe-israelí. Planteado en ocasiones como un enfrentamiento entre religiones, la realidad es que Israel es reconocido, entre otros, por diecinueve países cuyas poblaciones son mayoritariamente musulmanas. La presente investigación pretende hacer un análisis histórico de las circunstancias en que Israel logró dichos reconocimientos, con el objeto de combinar la información obtenida con un análisis estadístico de los regímenes políticos actuales del mundo islámico y su posición ante el Estado de Israel. Todo ello busca conocer si existe una influencia de la variable de la difusión y la profundización de la democracia sobre el tema del reconocimiento del Estado de Israel. O, dicho de otra manera, ¿es la democracia el camino para la construcción de una paz justa, duradera y estable en Oriente Medio?

Palabras clave: Israel, países musulmanes, reconocimiento internacional, regímenes políticos, paz democrática

-
1. Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara. Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara. Dirección electrónica: antoniogilfons@hotmail.com.

THE INFLUENCE OF THE DEMOCRATIC VARIABLE ON
THE INTERNATIONAL RECOGNITION OF THE STATE OF ISRAEL
BY THE MUSLIM COUNTRIES: HISTORICAL AND STATISTICAL
ANALYSIS OF THE SUBJECT

Abstract

The recognition of the right to exist of the State of Israel has been one of the main issues of the Arab-Israeli conflict. Sometimes seen as a confrontation between religions, the reality is that Israel is recognized, among others, by 19 countries whose populations are mostly Muslim. The present investigation aims to make a historical analysis of the circumstances in which Israel obtained such recognition, in order to combine the obtained information with a statistical analysis of the current political regimes of the Islamic world and its position with respect to the State of Israel. This paper seeks to find if there is an influence of the variable of the diffusion and deepening of democracy on the recognition of the State of Israel. In other words, is the democracy the road to building a fair, lasting and stable peace in the Middle East?

Keywords: Israel, muslim countries, international recognition, political regimes, democratic peace

Introducción

El Estado de Israel tiene setenta años de existencia como entidad política independiente y cuenta con el reconocimiento oficial de 160 países. Sin embargo, 32 estados miembros de las Naciones Unidas no lo reconocen oficialmente; estos países son principalmente musulmanes. El no reconocimiento conlleva negar su derecho a existir y la posibilidad, siempre que se tercié, como ocurrió en el pasado, de desatar hostilidades contra Israel para destruirlo. Sin embargo, en la actualidad hay diecinueve países de religión mayoritariamente musulmana que reconocen y mantienen relaciones formales con el Estado de Israel.² El análisis de la experiencia en la tema del reconocimiento de Israel por

2. A efectos de este artículo, el autor entiende por país musulmán o de mayoría musulmana a Estados donde el islam es la religión mayoritaria del país, y donde más del 40% de la población la profesa en cualquiera de sus corrientes. Suman un total de 49 países los que muestran esta característica. Kosovo no ha sido incluido en el análisis por los intensos debates suscitados por su estatuto internacional, que no le han permitido acceder ni a Naciones Unidas ni a otras organizaciones internacionales.

parte de países musulmanes y las características de estos es la base de la cual parte el presente artículo de investigación, con el objetivo de responder a una pregunta: ¿Una mayor democratización del mundo islámico conllevaría un aumento de las probabilidades de reconocimiento del Estado de Israel por parte de los países musulmanes?

La teoría de la paz democrática – desarrollada en gran medida durante los años ochenta por el internacionalista Michael Doyle, aunque recuperando planteamientos enunciados desde dos siglos antes – en síntesis viene a enunciar que las democracias, por diversos factores y motivos, no son beligerantes entre sí (Santa Cruz, 2014: 193-196). Sobre esta base, se podría entender el reconocimiento de un Estado por otro como una contribución a la construcción de esta imposibilidad teórica del enfrentamiento bélico. Teniendo en cuenta que en la actualidad Israel es considerado como un Estado democrático,³ se puede plantear la hipótesis de que, a mayor índice de democratización en los países musulmanes, mayores son las probabilidades del reconocimiento por parte de estos del Estado de Israel, en tanto que la beligerancia de estos países se reduciría frente a un Estado democrático. Por ello el presente artículo pretende analizar cuál es la relación entre el índice de democracia en los países musulmanes y el reconocimiento del Estado de Israel. Esto cobra relevancia cuando se está a punto de finalizar una década que se inició con la Primavera Árabe, un despertar democratizador que recorrió el norte de África y Oriente Medio, y cuyas consecuencias – presentes hasta el día de hoy – han sido muy dispares. ¿Le interesa a Israel una mayor democratización del mundo musulmán, con el objetivo de lograr su reconocimiento? ¿Es la extensión y la profundización de la democracia el camino para la consecución de una paz justa, duradera y estable en Oriente Medio? A estas preguntas pretende responder la investigación expuesta a continuación.

Se pretende analizar de forma histórica y estadística cuál es la influencia de la profundización de la democracia en el reconocimiento del Estado de Israel por parte de países musulmanes. Para llegar a una conclusión, el artículo recuerda los orígenes del problema de la fundación

3. El índice democrático de 2017 de la revista británica *The Economist* (2017) le otorga una puntuación de 7.79 sobre 10, lo que lo convierte en una democracia imperfecta – rango entre 6 y 8 –. Por otra parte, la ONG estadounidense Freedom House (2018) lo considera en el año de 2018 un país plenamente libre, con un puntaje de 79 sobre 100.

de Israel, las circunstancias y los contextos en que se dieron los reconocimientos por parte de países musulmanes que actualmente mantienen relaciones con él y, finalmente, analiza estadísticamente la situación actual del asunto cuestión en relación con los antecedentes existentes y combinados con los índices de democracia y libertad publicados por la revista británica *The Economist* y por la ong estadounidense *Freedom House*. Sobre esta base, se pretende dar una respuesta clara a la pregunta planteada al inicio: ¿Una mayor democratización del mundo islámico conllevaría un aumento de las probabilidades de reconocimiento del Estado de Israel por parte de los países musulmanes?

El origen del problema y el tema del reconocimiento

El 14 de mayo de 1948, a unas horas de que expirase el mandato británico sobre Palestina, David Ben Gurión proclamó el Estado de Israel desde el número 16 del bulevar Rothschild en Tel Aviv. La declaración de independencia fue acogida rápidamente por una parte de la comunidad internacional, que había puesto sus esperanzas en la partición de la Palestina británica para poner fin al creciente conflicto entre árabes y judíos, evidenciado en numerosos disturbios, campañas terroristas y la revuelta árabe de 1936-1939. Estados Unidos reconoció inmediatamente al nuevo estado y la Unión Soviética lo hizo el 17 de mayo de 1948.

Sin embargo, al mismo tiempo que finalizaba el mandato británico de Palestina, a las 00:00 horas del 15 de mayo de 1948, los ejércitos de cinco países árabes — Transjordania, Líbano, Siria, Egipto e Iraq — invadieron el nuevo Estado. En los días siguientes Arabia Saudita y Yemen también se unirían a la lucha. El acoso al Estado de Israel contó también con el apoyo de milicias como el Santo Ejército de Amin al-Husayni, gran muftí de Jerusalén, o del Ejército Árabe de Liberación de Fawzi Al Qawuqji, formado por voluntarios de los países árabes. Todo ello evidenciaba el rechazo que la creación del Estado de Israel provocaba en el mundo musulmán en general, y en el árabe en particular.

Los árabes consideraban el nuevo Estado como un ejemplo más de la intervención y la prepotencia occidental en Oriente Medio, que ya había configurado la región partiendo de sus intereses en el acuerdo Sykes-Picot de 1916. Así, el Plan de las Naciones Unidas para la par-

tición de Palestina, que conllevaría la creación del Estado de Israel, fue rechazado unánimemente por los diez países musulmanes que en aquel tiempo formaban parte de las Naciones Unidas. Sin embargo, su rechazo solo supuso –sumándose al no de Grecia, Cuba e India– el 23% de los votos, mientras que treinta y tres países –el 58% de los votos– permitieron la aprobación de la resolución 181 de la Asamblea General. Una vez más, los árabes sentían que Occidente creaba divisiones y Estados artificiales en el mundo árabe, con el agravante de que, en esta ocasión, buscaba la creación de un Estado judío cerca del corazón del mundo musulmán (Bregman, 2002: 7-9).

En paralelo al esfuerzo bélico del conflicto de 1948-1949, el recién creado Estado de Israel reforzó su acción exterior en busca de reconocimiento internacional hacia el nuevo Estado. Si bien el Plan de Partición de Palestina había sido aprobado por 33 países en la Asamblea Plenaria de la Organización de Naciones Unidas (ONU) –lo que permitía suponer el apoyo de estos a Israel–, el incierto conflicto bélico parecía mantenerlos reticentes respecto de la formalización del reconocimiento del Estado de Israel. Así, para finales del cruento verano de 1948, solo siete países habían reconocido al nuevo Estado: Estados Unidos, Unión Soviética, Yugoslavia, Hungría, Sudáfrica, Rumania y Finlandia.

El acceder al reconocimiento internacional se constituía en elemento clave para las aspiraciones israelíes de que su sueño de conformar un Estado propio no fuera solamente una efímera pesadilla. En este sentido, dos eran los beneficios claros de ampliar dicho reconocimiento. Por una parte, si una mayoría amplia de países reconocía al Estado de Israel, ello supondría la ratificación de la resolución 181 sobre la partición y la validación de las tesis israelíes sobre su derecho a asentarse en la Palestina británica, frente a la negación que enunciaban otros países, lo que daría al nuevo Estado una legitimidad jurídica y moral en la lucha contra sus enemigos. Por otra parte, el reconocimiento de Israel como Estado permitiría a este realizar acciones jurídicas propias esa condición, como el establecimiento de acuerdos de diversa índole, incluyendo la compra del tan necesario armamento para el conflicto bélico que sufría.

Al finalizar la guerra, en la primavera-verano de 1949, el número de países de las Naciones Unidas que reconocían al Estado de Israel

ascendía a cuarenta y cinco, de un total de cincuenta y seis.⁴ Así, la victoria militar y el éxito diplomático se vieron coronados cuando el 11 de mayo de 1949 el Estado de Israel entró en la ONU, con 37 votos a favor, doce en contra y nueve abstenciones.

A pesar de este gran logro, la animadversión de los musulmanes hacia el nuevo Estado se hizo patente una vez más cuando ningún país de dicha religión votó a favor de la incorporación de Israel a las Naciones Unidas. En este contexto, Israel no podía olvidar el rechazo que despertaba en el mundo musulmán y la persistencia de la amenaza sobre él. Ante esta perspectiva, Israel reforzó su acción diplomática exterior en búsqueda de nuevos reconocimientos y posibles aliados, incluyendo en dicha estrategia a países, por más sorprendente que parezca, de religión musulmana (Neuberger, 2009: 10-14).

Sin embargo, para tomar esta arriesgada iniciativa el Estado de Israel tenía que partir de una premisa fundamental: el conflicto que mantenía con sus vecinos era a causa de razones de diversa índole, pero no necesariamente por un enfrentamiento entre la religión judía y el islam. Con este planteamiento, y aplicando un gran pragmatismo, era perfectamente viable buscar reconocimiento en el mundo musulmán, lo que contribuiría a desmontar el mito del enfrentamiento entre religiones y a mejorar la inserción internacional de Israel. De esta forma, la diplomacia israelí inició una gran operación de seducción diplomática de los países musulmanes, operando en el propio Oriente Medio, en el África recién descolonizada o en Asia, todo ello con el fin de tender lazos con países musulmanes y aumentar el reconocimiento internacional a la existencia de Israel como Estado.

La búsqueda de reconocimiento en el Oriente Medio

Pese a estar rodeado de un anillo de hostilidad árabe, Israel encontró la forma de lograr cuanto antes su reconocimiento en la región de

4. De hecho, en 1949 había cincuenta y ocho países en la ONU. Sin embargo, dos de ellos eran las repúblicas socialistas soviéticas de Bielorrusia y Ucrania, pertenecientes a la Unión Soviética. Su presencia era debida a presiones soviéticas, en un intento para contrarrestar el alto número de países miembros con derecho al voto que se alineaba con las tesis de la democracia liberal y el capitalismo.

Oriente Medio. La República de Turquía fue el primer país de Oriente Medio en reconocer al Estado de Israel. Las causas de la prontitud de dicho reconocimiento son varias. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la nueva Turquía se había fundado bajo dos grandes principios, enunciados por el gran líder turco Mustafá Kemal Atatürk: secularización y occidentalización.⁵ Por otra parte, los turcos no olvidaban que, bajo el Imperio Otomano y en el contexto de la Primera Guerra Mundial, los árabes se habían sublevado a iniciativa británica contra el dominio otomano en la región. Estas concepciones políticas y rencillas históricas alejarían geopolíticamente a Turquía del Oriente Medio durante décadas, al tiempo que lo aproximaban a Occidente;⁶ en consecuencia, tuvieron un gran impacto en la posición que adoptó el gobierno de Ankara respecto del Estado de Israel.

Para 1949, el oficialista Partido Republicano del Pueblo (CHP), fundado por el ya difunto Atatürk, atravesaba por sus mayores dificultades desde el establecimiento de la república, con ataques desde la izquierda y la derecha contra el gobierno. El presidente İsmet İnönü designó a Semsettin Günaltay, en un intento de recuperar la imagen del CHP y de que el partido retuviera el poder en las elecciones previstas para 1950. En este convulso contexto, Günaltay reconoce de facto al Estado de Israel en marzo de 1949 y de jure en marzo del año siguiente.⁷ Sin duda, Turquía veía la inserción de Israel en el Oriente Medio como una oportunidad de recuperar influencia en la región a partir de la premisa que los unía: la hostilidad que los árabes tenían hacia turcos e israelíes (Abadi, 1995: 1-2). De esta forma, se forjó una relación que adquirió con el tiempo un carácter fundamental para Israel, a pesar de que, dos meses después, en mayo de 1950, el CHP perdería las elecciones y dejaría paso al Partido Demócrata. En la actualidad, en las relaciones bilaterales entre Israel y Turquía los intereses comunes

-
5. Mustafá Kemal Atatürk, prestigioso militar otomano que combatió en la Primera Guerra Mundial, gobernó Turquía desde 1920 hasta su muerte en 1938. Se le considera el padre de la Turquía moderna, por haber sentado sus bases mediante la ideología del Atatürkçülük.
 6. En un ejemplo de este acercamiento a Occidente, el 18 de febrero de 1952 Turquía entró en la alianza militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
 7. El reconocimiento *de facto* es, en síntesis, un reconocimiento con carácter temporal, a falta de que se cumplan unas condiciones determinadas. El reconocimiento *de jure* supone un carácter pleno del reconocimiento, sin condiciones pendientes. Eso sí, ambos pueden ser retirados en cualquier momento.

prevalecen sobre el tema religioso, y el pragmatismo se impone a las presiones de algunos grupos sobre el gobierno de Ankara.

Décadas más tarde, fue el turno de la República Árabe de Egipto. Esta era la mayor amenaza a que se enfrentaba Israel en aquellos momentos, por ser el país árabe más poblado, con mayor ejército y, además, ser fronterizo. Desde el derrocamiento del rey Faruq en 1952 por un grupo de oficiales del ejército liderados por Naguib y Nasser, Egipto comenzó a adquirir un lugar cada vez más relevante en el complejo tablero de Oriente Medio. Con el ascenso al poder de Nasser, tras desembarazarse de Naguib en 1954, el país sentó su política exterior con principios nacionalistas, panarabistas y de hostigamiento hacia Israel. Sin embargo, los intentos bélicos del país del Nilo por destruir al Estado de Israel fueron infructuosos. Muerto Nasser en 1970, fue sucedido por Anwar el-Sadat al frente del régimen nacionalista, panarabista, seudosocialista y con tintes islámicos de la República Árabe de Egipto (Aclimandos, 2010: 26).

Anwar el-Sadat tenía una gran diferencia con su antecesor Nasser: creía en su fuero interno que era necesario establecer una paz justa con el vecino israelí. Sin embargo, para que esta pudiera negociarse en términos de igualdad, Egipto debía resarcirse de la humillante derrota padecida en la guerra árabe-israelí de 1967. De esta forma, la guerra del Yom Kipur de 1973 supuso el enfrentamiento más duro entre egipcios e israelíes desde la fundación del Estado de Israel en 1948. Sin embargo, debido a los errores de sus aliados sirios, Egipto concluyó la contienda con una derrota, pero haciendo que Israel sufriera la más pírrica y costosa de sus victorias (Aclimandos, 2010: 26-27).

Estas fueron las bases —ahora con los dos enemigos convencidos de la necesidad de llegar a un acuerdo de paz y de estar dispuestos a ello— sobre las cuales actuó durante los años setenta la diplomacia de lanzadera de Henry Kissinger.⁸ Esta sentó las bases para el inicio de las negociaciones entre Egipto e Israel, con el objetivo de la formalización de un acuerdo de paz entre ambos (Rayner y Stapley, 2017: 62). El mundo se asombró cuando el 19 de noviembre de 1977 el presiden-

8. La diplomacia de lanzadera es una expresión que se atribuye al secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger (Lenczowski, 1990: 131); se entiende por ello la acción que realiza un país cuando actúa como mediador de terceros países que mantienen una relación problemática que les impide mantener contactos directos entre ellos.

te egipcio Anwar el-Sadat llegaba a Israel en visita oficial. Este hecho tenía una gran carga simbólica, en tanto que se convertía en el primer jefe de Estado árabe en visitar el Estado de Israel.

Los acuerdos de Camp David, firmados en septiembre de 1978, establecieron, en términos generales, la paz entre ambos, el reconocimiento egipcio de Israel y la retirada israelí del Sinaí egipcio — que había sido ocupado durante el conflicto de 1967 —. De esta forma, Sadat se convertía en el primer jefe de Estado árabe en reconocer al Estado de Israel, lo que conllevaría — entre otras causas — su asesinato en 1981. A pesar de la muerte de Sadat, y de que ya tres presidentes de diversa índole se han sucedido en el cargo — Mubarak, Morsi y el actual presidente Al-Sisi —, las relaciones entre los gobiernos de El Cairo y Jerusalén se mantienen firmes,⁹ a pesar también de los recelos que despiertan en gran parte del pueblo egipcio.

Finalmente, a raíz de los acuerdos de Oslo de 1993 y del progresivo entendimiento entre palestinos e israelíes, Jordania firmó la paz con Israel en 1994. Muy implicado en el conflicto con Israel y con gran parte de su población de origen palestino, el rey Hussein I de Jordania, al frente de una de las monarquías absolutas más pobres del mundo, vio en el proceso de paz con Israel una gran oportunidad para recuperar un lugar central en el conflicto árabe-israelí (EFE, s/f). Tras la muerte del rey Hussein en 1999, su sucesor Abdalá II continuó con el fortalecimiento de las relaciones entre Israel y Jordania, y ha fungido como mediador, hasta la actualidad, en el complejo conflicto israelo-palestino.

De esta forma, Israel logró el reconocimiento de tres países presentes en el corazón de Oriente Medio. A estos habría que sumar otros dos, aunque, en la actualidad, ya no lo reconocen. Si bien el Irán del sah Mohammad Reza Pahlevi votó en contra del Plan de Partición de Palestina de la ONU y de la admisión de Israel en Naciones Unidas, formalizó el reconocimiento el 14 de marzo de 1950. Manteniendo una relación discreta basada en la rivalidad que unía a israelíes y persas contra los árabes, esta se rompió con la revolución islámica de 1979. El nuevo régimen teocrático iraní cortó lazos con Jerusalén y es, actu-

9. El autor señala que utilizará la expresión de “gobierno de Jerusalén” o “Jerusalén” como sinónimo de “gobierno israelí”. Dicha expresión no conlleva un posicionamiento político respecto del tema de la posesión de la disputada ciudad de Jerusalén, sino reflejar el hecho de que el gobierno israelí tiene su sede institucional en Jerusalén.

almente, uno de los estados más belicosos contra Israel. Por su parte, los palestinos reconocieron al Estado de Israel en 1993 en el marco del proceso de paz iniciado entre las partes. Sin embargo, después de sucesivos reveses del proceso en los planos internacional, bilateral e interno, y en un momento de extrema debilidad de la causa palestina, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) decidió en octubre de 2018 suspender su reconocimiento del Estado de Israel “hasta que reconozca al Estado de Palestina” (Europa Press, 2018). Finalmente, conviene señalar que públicamente Israel reconoce haber mantenido relaciones discretas en el pasado con otros países de Oriente Medio – Bahréin, Omán y Qatar –, extremo que estos no reconocen o que, en cualquier caso, no tendría un carácter oficial.

La gran oportunidad de la descolonización del África musulmana

Tras la Segunda Guerra Mundial y el nuevo escenario de la Guerra Fría, la situación en los imperios europeos en África se hizo insostenible. El conflicto bélico había demostrado la debilidad de las potencias imperialistas, al tiempo que en las colonias habían aparecido importantes movimientos de descolonización de raíces nacionalistas, socialistas o religiosas. Además, el apoyo de la Unión Soviética y Estados Unidos al proceso de descolonización –la primera buscando nuevos países donde extender el socialismo y el segundo temeroso que el mantenimiento del vínculo colonial concluyera con revoluciones socialistas que dieran nuevos aliados a la URSS–, forzó a que los imperios europeos comenzaran a descolonizar África. Evidentemente, pronto los nuevos Estados fueron partícipes del gran juego que las dos grandes superpotencias desplegaron en el África poscolonial, con consecuencias violentas y desastrosas en numerosas ocasiones. Sin embargo, antes de que este juego entre Washington y Moscú se recrudeciera –entretenimiento al que también se sumaron Reino Unido, Francia o Bélgica–, Israel aprovechó las circunstancias para desplegar

su diplomacia de reconocimiento en diversos países africanos,¹⁰ algunos de ellos con población mayoritariamente de religión musulmana. Ante este nuevo escenario, Israel aprovechó las difíciles circunstancias de acceso a la independencia de muchos de ellos – divisiones internas, caóticas transiciones, problemas económicos y de deuda, etc., su configuración como regímenes híbridos o autoritarios y,¹¹ finalmente, la necesidad de los nuevos países de apoyo internacional ante los numerosos retos que tenían que hacer frente.

Guinea fue el primer país africano de mayoría musulmana que reconoció al Estado de Israel. Obtenida su independencia de Francia el 2 de octubre de 1958 bajo la presidencia de Ahmed Sékou Touré, quien pronto establecería un régimen autoritario en forma de república unipartidista que le permitiría mantenerse en el poder durante décadas, ese mismo año estableció relaciones formales con Israel. Sin embargo, durante la década siguiente las relaciones entre ambos se volvieron tensas. Israel iba progresivamente posicionándose a favor de la política exterior estadounidense, mientras que Sékou Touré se aproximaba a la Unión Soviética. Gambia rompió finalmente relaciones en junio de 1967, coincidiendo con el ataque de Israel al Egipto de Nasser, considerado este último un defensor del Tercer Mundo (Neuberger, 2009: 19-20). A pesar de la muerte de Sékou Touré en 1984 y el fin de la Guerra Fría en 1989, las relaciones entre Gambia e Israel no se restablecieron hasta el 20 de julio de 2016, tras el apoyo que le había prestado Jerusalén al gobierno autoritario de Alpha Condé durante la lucha contra el brote de Ébola surgido en el país entre 2014 y 2016.

Burkina Faso alcanzó la independencia de Francia el cinco de agosto de 1960. Casi un año después, el cinco de julio de 1961, el pre-

-
10. Respecto de la diplomacia de reconocimiento desarrollada por el Estado de Israel, no es el objetivo del presente artículo el análisis de sus causas. Sin embargo, el autor reconoce la pertinencia de investigaciones posteriores al respecto y considera que la teoría del reconocimiento del sociólogo Axel Honneth puede aportar respuestas significativas al asunto.
11. El politólogo Leonardo Morlino (2009: 276, 278-279) define que un régimen híbrido es aquel sistema atrapado entre regímenes no democráticos y democráticos. De hecho, dentro de dicha concepción se encuentran diversos modelos, como el de las democracias electorales, las democracias protegidas, las democracias limitadas o las democracias sin Estado. Afirma Morlino que generalmente los regímenes híbridos son resultado de cambios que se han producido en autoritarismos. Un ejemplo de ello puede ser el proceso descolonizador, pues la mayoría de los nuevos países se constituyeron en regímenes híbridos con carácter transicional o permanente.

sidente Maurice Yaméogo, que había instaurado una democracia unipartidista en el país, estableció relaciones con Israel. La presidencia de Yaméogo duraría hasta 1966, momento en que tuvo que dimitir por la presión de los sindicatos y del ejército. El militar Aboubacar Sangoulé Lamizana se hizo con el control del país y estableció un régimen autoritario disfrazado de república presidencialista con elecciones fraudulentas. El régimen de Lamizana se aproximó al Egipto de Nasser y a la Unión Soviética en busca de reconocimiento de su legitimidad y de apoyo para su régimen. Alineado a la política exterior de El Cairo, Lamizana rompió relaciones con Jerusalén en octubre de 1973, a raíz de la guerra del Yom Kipur, que enfrentaría a Israel con Egipto y Siria, y concluyó con la derrota de estos últimos (Neuberger, 2009: 19-20). Lamizana sería derrocado mediante golpe de Estado en 1980. Tras una década convulsa, Blaise Compaoré se convirtió en presidente de Burkina Faso en 1987 mediante otro golpe de Estado. En octubre de 1993, en el contexto del proceso de paz entre israelíes y palestinos, Compaoré restableció relaciones con Israel, las que se mantienen hasta el día de hoy, a pesar del fin de su régimen dictatorial en 2014.

El 27 de abril de 1961 Sierra Leona proclamó la independencia del Reino Unido. Sin embargo, al igual que ocurrió con otros territorios del imperio británico, Londres pactó un periodo transicional de diez años en los que Sierra Leona se mantendría dentro de la Mancomunidad Británica de Naciones. Sir Milton Margai, líder independentista, se convirtió en primer ministro del país —el jefe del Estado seguía siendo la reina Isabel II—, y en ese mismo año 1961 estableció relaciones con Israel. Margai falleció en 1964, y fue sustituido en el cargo de primer ministro por su hermano Albert Margai. Durante gran parte de los años sesenta Sierra Leona ejemplificaba magníficamente lo que debía ser una democracia poscolonial. Sin embargo, en las elecciones de 1967 el opositor Siaka Stevens ganó por un estrecho margen y llegó a ser investido como primer ministro. Esto no fue reconocido por Albert Margai y sus aliados en el ejército, que dieron un golpe de Estado para retener el poder. Finalmente, un contragolpe por parte de otro sector del ejército posibilitó en abril de 1968 que Siaka Stevens fuera investido nuevamente como primer ministro. En abril de 1971 Sierra Leona abandonó la Mancomunidad Británica de Naciones y se convirtió en una república; Siaka Stevens fue designado presidente, y pronto comenzó a derivar hacia formas autoritarias de ejercicio del poder,

fortaleciendo sus atribuciones presidenciales. En un contexto de inestabilidad política por el régimen establecido por Stevens, y de precariedad económica, estalla la guerra de 1973 entre israelíes y egipcios. Stevens, al igual que otros gobernantes africanos, se había vinculado ideológicamente —o eso afirmaba él— al Egipto de Nasser. Además, Sierra Leona necesitaba préstamos de capital que esperaba obtener de países como Libia o Arabia Saudí. A este respecto, mantener relaciones con Israel se convirtió en incompatible con el interés de Stevens de mantenerse en el poder, y en octubre de 1973 decidió romper las relaciones con Jerusalén (Neuberger, 2009: 19-20).

Stevens se mantendría en el poder hasta el colapso de su régimen en 1985, cuando se vio forzado a entregar el poder al opositor Joseph Momoh. El 29 de abril de 1992 el presidente Momoh fue derrocado por los militares bajo la acusación de pasividad en la lucha contra los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (FRU), mientras el país se encaminaba hacia una enconada y cruel guerra civil. El golpe de Estado fue liderado por Valentine Strasser, quien se convirtió en presidente del país. En un momento de incertidumbre interna y externa por el cambio de régimen por la fuerza, Strasser reanudó las relaciones con Israel en mayo de 1992. Dichas relaciones se mantienen hasta el día de hoy a pesar de los graves avatares que ha sufrido el país, en especial durante la década de los noventa.

El caso de Nigeria es complejo, en tanto que hasta la actualidad ha de guardar un complejo equilibrio étnico-religioso entre las principales comunidades del país, con un norte principalmente musulmán y un sur cristiano. Obtenida su independencia del Reino Unido en 1960, e incorporada a la Mancomunidad Británica de Naciones, el primer ministro Abubakar Tafawa Balewa procedió a establecer relaciones formales con Israel en 1960. Para el año de 1963 Nigeria abandonaba su asociación con Reino Unido y se constituía en república. Al igual que otros países africanos, pronto se vio arrastrada a conflictos internos que la desgarraron. Tras un golpe de Estado en 1966 en el país, la región de Biafra en el sureste del país, rica en recursos y cristiana, trató de independizarse. Ello fue el inicio de una cruel guerra civil que asoló el país entre 1967 y 1970. A pesar de alzarse con la victoria, la junta militar nigeriana, presidida por el general Yakubu Gowon, se encontraba en una creciente espiral de conflictividad interna. A las quejas contra su régimen se sumaron las protestas que, a partir de

1973 —a raíz de la guerra del Yom Kipur—, protagonizó la comunidad musulmana nigeriana en un intento de presionar al gobierno para que cortara relaciones con Israel. A esto había que sumar que el general Gowon se identificaba en gran medida con el Egipto que había construido Nasser. Con todo ello, Nigeria rompió relaciones con Israel en octubre de 1973 (Neuberger, 2009: 19-20). Apenas dos años después, en 1975, un golpe de Estado acababa con la dictadura de Gowon. Sin embargo, la situación política de Nigeria continuó siendo compleja durante décadas. En 1985 una nueva acción de fuerza instauró en el poder al sanguinario general Ibrahim Babangida, que en mayo de 1992, en mitad de una gran inestabilidad interna con importantes movilizaciones de la oposición democrática, restableció relaciones con Israel. En 1993, tras unas elecciones fraudulentas, Babangida tuvo que renunciar al poder por presión popular.

En el caso de Mali, el país obtuvo su independencia de Francia en junio de 1960 y, rápidamente, Israel logró que Modibo Keita, presidente al frente de una democracia unipartidista, lo reconociera. En 1968 Keita es desplazado del poder por un golpe de Estado liderado por el general Moussa Traoré. Este deberá enfrentarse a una grave sequía entre los años 1972 y 1973, lo que convierte en imprescindible la ayuda internacional para paliarla. En este sentido, Traoré buscará el apoyo económico de países como Libia o Arabia Saudí, los cuales le pondrán una condición: la ruptura de relaciones con Israel, hecho que se consumó el 5 de enero de 1973 (Neuberger, 2009: 19-20). Habría que esperar treinta y nueve años para que las relaciones entre ambos países fueran restablecidas. En enero de 2012 Amadou Toumani Touré, presidente elegido democráticamente, restableció las relaciones con Jerusalén. Sin embargo, esto se hizo en un contexto de gran inestabilidad interna, con un norte del país sublevado y con un golpe de Estado que en marzo apartó del poder a Touré. La crisis nacional maliense solo pudo ser resuelta en gran medida mediante la intervención militar francesa en enero de 2013 (Naranjo, 2014).

Senegal logró su independencia de Francia en junio de 1960. Presidido por el carismático líder independista y poeta Léopold Sédar Senghor, el país reconoció al Estado de Israel ese mismo año (Neuberger, 2009: 18). A pesar de la larga presencia en el poder de Senghor, quien se mantuvo como presidente hasta 1980, Senegal mantuvo en gran medida las características generales de un sistema democrático

de corte presidencialista. Al igual que otros países africanos, cortó relaciones con Israel en octubre de 1973 en el marco de la guerra del Yom Kipur. La identificación de Senghor con el liderazgo egipcio del Tercer Mundo y la esperanza de recibir ayuda económica de países como Libia o Arabia Saudí contribuyeron a la decisión (Neuberger, 2009: 19-20). En octubre de 1994, bajo la presidencia de Abdou Diouf, quien había sucedido a Senghor en 1980, Senegal restableció relaciones con Israel en el contexto favorable de los acuerdos de Oslo de 1993 y en el inicio oficial del proceso de paz entre israelíes y palestinos.

Finalmente, Gambia se convirtió en un dominio de la Mancomunidad Británica de Naciones en febrero de 1965. Un año después, en 1966, el primer ministro Dawda Jawara reconocía al Estado de Israel. Jawara, una vez librado de la tutela británica en 1970, estableció una democracia fuertemente presidencialista con claras influencias del Egipto nasserista. En octubre de 1973, ante la presión de la comunidad musulmana y con la esperanza de obtener ayuda económica de Libia y de otros países árabes, rompió relaciones con Israel, en el marco de la guerra del Yom Kipur (Neuberger, 2009: 19-20). Las relaciones se restablecieron en septiembre de 1992 en el último mandato de Jawara, que terminaría exiliado en 1994, por un golpe de Estado que buscaba impedir una nueva reelección del viejo presidente (Hughes y Perfect, 2008: 216).

A estas aventuras de la diplomacia israelí en el África musulmana hay que sumar las complejas relaciones que Jerusalén mantuvo en el pasado con diversos países. De esta forma, hubo relaciones formales con Níger entre 1960 y 1973, restablecidas en 1996, y finalmente rotas hasta la actualidad desde 2002. Chad reconoció al Estado de Israel en 1961, pero se desdijo en 1972. Por su parte, Mauritania estableció relaciones formales en 1999 y las rompió en 2009. Finalmente, habría que añadir que, según Israel, se mantuvieron relaciones oficiales con Marruecos y Túnez entre los años 1994 y 2000, extremo que estos países no reconocen oficialmente. En todos estos casos, las relaciones bilaterales vinieron condicionadas por la evolución del conflicto árabe israelí; en el desarrollo o final de tales relaciones tuvieron gran importancia la guerra del Yom Kipur, los acuerdos de Oslo o la Segunda Intifada.

La relación con la Europa y el Asia musulmana

El primer país de mayoría musulmana en el mundo que reconoció al Estado de Israel fue la Albania socialista de Enver Hoxha. Esto se explica por la compleja relación que ha mantenido Israel con el socialismo. La Unión Soviética apoyó el plan de partición de la Palestina británica y reconoció al nuevo Estado el 17 de mayo de 1948, tres días después de que lo hiciera Estados Unidos. Para Moscú, el establecimiento de un nuevo Estado que se fundaba en gran parte sobre ideales socialistas – como eran las cooperativas denominadas kibutz – era una gran oportunidad para encontrar un aliado en el corazón de un Oriente Medio donde la mayoría de los gobiernos eran monarquías musulmanas. Es decir, donde era poco probable que el socialismo soviético se pudiera expandir. De esta forma, para abril de 1949 siete países socialistas reconocían al joven estado.¹² En estas circunstancias, no fue de extrañar que la Albania socialista reconociera al Estado de Israel el 16 de abril de 1949 (Govrin, 2005). En aquellos momentos Albania era un régimen de partido único con una alta dependencia política, económica y militar de la URSS. Su líder Enver Hoxha gobernaría el país, bien como primer ministro o bien como secretario general del oficialista Partido del Trabajo de Albania, hasta su muerte en 1985. Si bien Hoxha reconoció al nuevo Estado, nunca estableció relaciones diplomáticas con Israel. De ello se encargaría el primer ministro Ylli Bufi en un momento político muy complejo para Albania.

Tras la muerte de Hoxha en 1985, este fue sustituido en el poder por Ramiz Alia, que tuvo que lidiar con el agotamiento del sistema socialista albanés en un contexto del fin del bloque socialista en Europa. Tratando de dirigir la transición de Albania hacia un nuevo modelo, diversos primeros ministros se sucedieron en el cargo. En junio de 1991 Ramiz Alia, como presidente del país, encargó a Bufi la formación de un gobierno ante la dimisión del primer ministro Fatos Nano por las constantes huelgas y protestas.

El primer ministro Bufi, enfrentado a una compleja situación y con la necesidad de apoyo exterior, establecía el 20 de agosto de 1991 relaciones diplomáticas con Israel, muy probablemente con el interés de

12. Unión Soviética, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y Bulgaria.

que Jerusalén fungiera como facilitador del contacto con Washington (Govrin, 2005). El gobierno de Bufi no duró mucho, pues cayó en diciembre de 1991. Finalmente, el propio presidente Ramiz Alia terminaría dimitiendo en 1992 ante la victoria de la oposición en las elecciones democráticas de ese año, que darían paso a la conformación de la actual República de Albania (Arias, 2005, 359).

En 1991, con el desmembramiento de la Unión Soviética, se independizó todo un grupo de países musulmanes en Asia Central en un contexto de confusión política, crisis económica y caos. A esto habría que sumar la necesidad acuciante de reconocimiento internacional para los nuevos regímenes, que adolecían — y adolecen hasta el día de hoy — de grandes carencias democráticas. Es el caso de los países del Asia Central exsoviética, que tuvieron que transitar de un modelo de partido único dentro en la Unión Soviética hacia formas de democracia cuestionables que, tomando las concepciones desarrolladas por el politólogo Andreas Schedler, podían ser calificadas en aquellos momentos como regímenes autoritarios electorales.¹³ En este contexto, los reconocimientos del Estado de Israel por parte de las antiguas repúblicas soviéticas no tardan en llegar.

Uzbekistán, gobernado por Islom Karimov, antiguo primer secretario del Partido Comunista de Uzbekistán y primer presidente del país, reconocerá al Estado de Israel en la temprana fecha del 21 de febrero de 1992. Conviene señalar que Karimov siempre fue, hasta su muerte en 2016, el más reacio de los gobernantes del Asia Central respecto de Rusia de y su influencia en la región. Por ello, desde el inicio trató de contrarrestar la influencia rusa con un acercamiento a Estados Unidos (Arias, 2005, 96-397), pudiendo ser Israel la vía para el refuerzo de las relaciones entre Taskent y Washington.

Kirguistán, un pequeño y pobre país en manos del autócrata Askar Akáyev, reconocerá al Estado de Israel en marzo de 1992. Al mes siguiente, abril de 1992, Tayikistán, con importantes problemas

13. Schedler (2006: 7-16) analiza los regímenes políticos sobre la base de las variables de disparidad entre los resultados electorales y la voluntad popular, en la dietrología, en la alternancia efectiva del poder, en la carrera electoral, en el papel que se les asigna a los ciudadanos y a los partidos políticos gobernantes o de oposición, en la función de los aparatos de seguridad, etc. Si bien el análisis de Schedler puede llevar a la conclusión de que los países del Asia Central eran autoritarismos electorales en 1991-1992, en la actualidad *The Economist* o Freedom House no dudan en clasificarlos como regímenes autoritarios.

internos que en mayo de ese mismo año derivarían en una guerra civil que duraría hasta 1997, formalizó su reconocimiento a Israel. El 10 de abril de 1992 haría lo propio el Kazajistán de Nursultan Nazarbayev y, finalmente, el 6 de octubre de 1993 el Turkmenistán de Saparmyrat Nyýazow (Arias, 2005, 376-379 y 394-395).

Mención aparte merece Azerbaiyán, ex república soviética de mayoría musulmana, pero perteneciente a la región geográfica del Cáucaso. El 8 de septiembre de 1991 se celebraron elecciones presidenciales en dicha república con un único candidato: Ayaz Mutallibov, presidente del país desde mayo de 1990 por designación del Consejo Supremo de Azerbaiyán. A la compleja transición hacia el nuevo régimen político y económico —reto común al de otras antiguas repúblicas soviéticas—, se sumó la disputa con Armenia por el territorio de Nagorno-Karabaj. Esta disputa territorial entre vecinos se venía gestando desde finales de los ochenta, pero se recrudeció durante el invierno de 1991-1992. En febrero de 1992, fuerzas militares armenias y sus aliados mataron a más de 600 civiles azeríes en la ciudad de Jójali. Ello conllevó la renuncia de Mutallibov, ante la acusación de que no había sabido defender a la población azerí de los ataques armenios. Fue sustituido de forma interina por Yagub Mammadov, pediatra y profesor universitario, que apenas ostentaría el cargo entre el 6 de marzo y el 14 de mayo de 1992 (Arias, 2005, 363-364). Sin embargo, a pesar del poco tiempo que estuvo, alcanzó el 7 de abril de 1992 a reconocer al Estado de Israel. Sin duda, la situación interna de Azerbaiyán, enfrentado además a una Armenia que contaba con el apoyo de Rusia, favoreció el establecimiento de relaciones entre Bakú y Jerusalén, con el objeto del primero de obtener contactos internacionales que favorecieran su causa frente Armenia.

Finalmente, a los países musulmanes europeos y asiáticos que reconocen al Estado de Israel habría que añadir dos más: Bosnia y Herzegovina y las Maldivas. El primero de ellos surgió de las cenizas de la ex-Yugoslavia. Englobando a tres comunidades étnicas y religiosas diferenciadas —bosnios musulmanes, croatas católicos y serbios cristianos ortodoxos—, ya desde 1992 Israel había apoyado su ingreso en Naciones Unidas y, durante el gran conflicto interétnico que lo azotó entre 1991 y 1995, envió ayuda humanitaria en forma de alimentos y medicinas, además de aceptar a unos cien refugiados bosnios. Los acuerdos de Dayton de 1995 pusieron fin al conflicto y constituyeron

un Estado artificial multiétnico, altamente descentralizado y en perpetuo equilibrio (Arias, 2005, 365-366). La paz y la solidaridad mostrada por Israel durante el sangriento conflicto favorecieron que el 26 de septiembre de 1997 se formalizaran las relaciones entre ambos países.

Para concluir este apartado, el último reconocimiento que ha recibido el Estado de Israel por parte de un país de mayoría musulmana corresponde a las Maldivas. El pequeño archipiélago, situado al suroeste de la India, celebró elecciones democráticas en 2008, después de treinta años de régimen autoritario de Maumoon Abdul Gayoom. El vencedor de las elecciones, el opositor Mohamed Nasheed, declaró públicamente en 2008 su intención de establecer relaciones con Israel, hecho que se consumó en el año 2009. Si bien la presidencia de Nasheed terminó abruptamente en 2012 debido a un golpe de Estado —y a que hoy está en la cárcel—, las relaciones entre Israel y las Maldivas se han mantenido, a pesar de numerosos altibajos debidos a la evolución del conflicto israelo-palestino.

Lecciones aprendidas del tema del reconocimiento

Sobre la base de lo expuesto anteriormente acerca de los antecedentes históricos del tema, se exponen a continuación diversas tablas estadísticas de elaboración propia. Para elaborarlas se ha tomado como referencia la clasificación establecida por la revista británica *The Economist*, donde se enuncian cuatro tipos de regímenes políticos: democracia plena, democracia imperfecta, régimen híbrido y régimen autoritario.¹⁴ Ningún país de los analizados en el presente estudio ha alcanzado los valores atribuidos a la democracia plena, por lo que las tablas expuestas a continuación solo incluyen los tres tipos de regímenes políticos que reflejaron en el pasado o que ejecutan en la actualidad los países musulmanes.

14. Para mayor información sobre las características de dicha clasificación, consultar la página 66 del Democracy Index 2017 de la revista *The Economist*. Disponible en: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf.

Tabla 1
Elaboración propia a partir del sistema de clasificación de *The Economist*

SISTEMAS POLÍTICOS DE LOS PAÍSES MUSULMANES EN EL MOMENTO DE RECONOCER A ISRAEL					
Países	Año	Democracia Imperfecta	Régimen Híbrido	Régimen Autoritario	
Albania	1949			+	
Albania	1991		+		
Azerbaiyán	1992			+	
Herzegovina	1997		+		
Burkina Faso	1961			+	
Burkina Faso	1987			+	
Chad	1961		+		
Egipto	1979			+	
Gambia	1966		+		
Gambia	1992			+	
Guinea	1958			+	
Guinea	2016			+	
Irán	1950			+	
Jordania	1994			+	
Kazajistán	1992			+	
Kirguistán	1992			+	
Maldivas	2009		+		
Mali	1960			+	
Mali	2012		+		
Mauritania	1999			+	
Niger	1960			+	
Niger	1996			+	
Nigeria	1960		+		
Nigeria	1992			+	
Palestina	1993		+		
Senegal	1960		+		
Senegal	1994	+			
Sierra Leona	1961		+		
Sierra Leona	1992			+	
Tayikistán	1992			+	
Turkmenistán	1993			+	
Turquía	1949		+		
Uzbekistán	1992			+	
Total	-	1	11	21	33
% Total	-	3,03	33,33	63,64	100,00

En la primera de ella se muestran los sistemas políticos que regían en los países musulmanes en el momento en que reconocieron al Estado de Israel:¹⁵

A partir de los datos expuestos, es evidente que la variable democrática no parece tener relevancia en el establecimiento de relaciones con el Estado de Israel. Solo un país –Senegal, en 1994– podía ser considerado como una democracia imperfecta. El resto de los reconocimientos oscilan entre regímenes híbridos –once casos– y regímenes autoritarios –veintiún casos–. Por lo tanto, no parece existir una correlación histórica clara entre mayor democracia y reconocimiento del Estado de Israel. Como complementación a esto, a continuación se expone una tabla que refleja el índice democrático del año 2017 que la revista *The Economist* otorgó a los países musulmanes que reconocen al Estado de Israel:¹⁶

-
15. Es conveniente señalar tres aspectos relativos a dicha tabla. En primer lugar, hay países –Albania, Burkina Faso, Sierra Leona, etcétera– que aparecen dos veces en ella. Ello es debido a que en algún momento rompieron relaciones con Israel –con retirada de reconocimiento implícito–, o no consolidaron el reconocimiento inicial que formularon, se restablecieron la relaciones posteriormente y con ello se otorgó nuevas oportunidades de estudio al presente artículo. En segundo lugar, en la tabla se incluyen países –Chad, Mauritania, Níger y Palestina– que, aunque hoy no reconocen al Estado de Israel, sí lo reconocieron en algún momento. Finalmente, la clasificación de régimen político se ha hecho conforme a las definiciones tipológicas planteadas por *The Economist* en su índice de democracia en combinación –ante la ausencia de datos en dicha fuente para dichos periodos históricos– con un análisis propio de las características existentes en dichos Estados en los momentos estudiados.
16. Ante la ausencia de datos de Maldivas en *The Economist*, se ha optado por emplear en dicho caso los datos ofrecidos por Freedom House para 2017.

Tabla 2

Elaboración propia basada en los datos del índice de democracia de 2017 de *The Economist* y de los indicadores de *Freedom House*

PAÍSES MUSULMANES QUE RECONOCEN AL ESTADO DE ISRAEL				
País	Índice de Democracia según The Economist			Total
	Democracia Imperfecta	Régimen Híbrido	Régimen Autoritario	
Albania		5,98		
Azerbaiyán			2,65	
Bosnia y Herzegovina		4,87		
Burkina Faso		4,75		
Egipto			3,36	
Gambia		4,06		
Guinea			3,14	
Jordania			3,87	
Kazajistán			3,06	
Kirguistán		5,11		
Maldivas		4,00		
Mali		5,64		
Nigeria		4,44		
Senegal	6,15			
Sierra Leona		4,66		
Tayikistán			1,93	
Turkmenistán			1,72	
Turquía		4,88		
Uzbekistán			1,95	
Número de países	1	10	8	19
% de países que reconocen al Estado	5,26	52,63	42,11	100,00
Promedio del Índice de Democracia	6,15	4,84	2,71	4,01

Los datos expuestos son elocuentes. De los diecinueve países musulmanes que en la actualidad reconocen al Estado de Israel, solo uno — el 5,26% — se encuentra en valores de democracia imperfecta, mientras que diez — 52,63% — poseen regímenes híbridos, y ocho — 42,11% — regímenes autoritarios. El promedio del índice de democracia de estos países se sitúa en 4,01 sobre 10. Si hubiera una influencia de la variable democrática sobre la variable dependiente del reconocimiento, se podría hipotetizar que todo país musulmán cuyo índice democrático supere el valor de 4,01 y se constituya mínimo como régimen híbrido es muy probable que reconozca al Estado de Israel. Sin embargo, a continuación se expone una tabla referida a los países musulmanes que no reconocen al Estado de Israel y sus índices democráticos:¹⁷

De lo expuesto anteriormente se evidencia que existen hasta nueve países musulmanes cuyos índices de democracia están por encima del valor de 4,01; de ellos, tres se constituyen como democracias imperfectas y seis como regímenes híbridos. Además, dentro de los veintiún países que componen el grupo de regímenes autoritarios, nueve poseen valores superiores al 2,71 del promedio del índice de democracia que tienen los países musulmanes del mismo rubro que sí reconocen al Estado de Israel. Es decir, si la variable del reconocimiento dependiera de la variable democrática, dieciocho países que no reconocen al Estado de Israel deberían tener mejor disposición a hacerlo que otros que sí lo hacen. Finalmente, de los datos expuestos anteriores se construye la siguiente tabla:

17. Ante la ausencia de datos de Brunei y Somalia en *The Economist*, se ha optado por emplear en dicho caso los datos ofrecidos por Freedom House para 2017.

Tabla 3

Elaboración propia basada en los datos del índice de democracia de 2017 de *The Economist* y de los indicadores de *Freedom House*

PAÍSES MUSULMANES QUE NO RECONOCEN AL ESTADO DE ISRAEL				
País	Índice de Democracia según The Economist			
	Democracia Imperfecta	Régimen Híbrido	Régimen Autoritario	
Afganistán			2,55	
Arabia Saudita			1,93	
Argelia			3,56	
Bangladesh		5,43		
Barén			2,09	
Brunei			2,80	
Chad			1,50	
Comoras			3,71	
Djibuti			2,76	
EAU			2,69	
Indonesia	6,39			
Irak		4,09		
Iran			2,45	
Irán			2,45	
Kuwait			3,85	
Libano		4,72		
Libia			2,32	
Malasia	6,54			
Marruecos		4,87		
Mauritania			3,82	
Niger			3,76	
Omán			3,04	
Palestina		4,46		
Paquistán		4,26		
Qatar			3,19	
Siria			1,43	
Somalia			0,50	
Sudán			2,15	
Túnez	6,32			
Yemen			2,07	
			Total	
Numero de países	3	6	21	30
% de países que no reconcen al Estado de Israel	10,00	20,00	70,00	100,00
Promedio del Índice de Democracia	6,42	4,64	2,60	3,39

Tabla 4

Elaboración propia basada en los datos del índice de democracia de 2017 de *The Economist* y de los indicadores de *Freedom House*

REGÍMENES POLÍTICOS DE LOS PAÍSES MUSULMANES				
Reconocimiento del Estado de Israel	Índice de Democracia según The Economist			
	Democracia Imperfecta	Régimen Híbrido	Régimen Autoritario	
SÍ	1	10	8	
% de países	25	62,5	27,59	
NO	3	6	21	
% de países	75	37,5	72,41	Total
Total de países	4	16	29	49
Promedio del Índice de Democracia	6,35	4,76	2,63	3,63

En la tabla se puede observar cómo el 25% de los países musulmanes constituidos en democracia imperfecta –un Estado– reconoce a Israel, mientras que el 75% –tres países– no lo hace. En cuanto a los países musulmanes que mantienen regímenes híbridos, el 62,5% –diez– reconoce a Israel, frente al 37,5% –seis– que no lo hace. Finalmente, en los regímenes autoritarios –el grupo más numeroso de países–, el 27,59% –ocho– sí reconoce al Estado de Israel, mientras que el 72,41% –veintiuno– no lo hace.

Conclusiones

De las tablas anteriormente expuestas conviene destacar las siguientes consideraciones:

1. Diecinueve países de población mayoritariamente musulmana, de un total de 49, reconocen al Estado de Israel.

2. El 63,64% de los países musulmanes poseía un régimen autoritario en el momento de reconocer el Estado de Israel, y el 33,33% poseía un régimen híbrido.
3. En la actualidad, el 94,74% de los países musulmanes que reconocen al Estado de Israel cuentan con regímenes híbridos —el 52,63%— o autoritarios —el 42,11%.
4. El promedio del índice de democracia de un país musulmán que reconoce al Estado de Israel es de 4,01 sobre 10.
5. El promedio del índice de democracia de un país musulmán que no reconoce al Estado de Israel es de 3,39 sobre 10.
6. Nueve países musulmanes que no reconocen al Estado de Israel superan el promedio del índice de democracia de los Estados que sí lo reconocen.
7. El 62,5% de los regímenes híbridos musulmanes del mundo sí reconocen al Estado de Israel, junto con el 27,59% del total de regímenes autoritarios y el 25% de las democracias imperfectas del mundo islámico.

Si bien puede observarse una mayor inclinación de los regímenes híbridos musulmanes al mantenimiento de relaciones con Israel, es conveniente tener la perspectiva de que la mayoría de los países estudiados —63,64%— estableció el reconocimiento bajo la impronta de regímenes autoritarios, sistema político que, hoy en día, posee el 42,1% de los países musulmanes que reconocen al Estado de Israel.

De esta forma, el análisis histórico y estadístico del tema revela que una mayor democratización del mundo musulmán no implica mayores probabilidades de reconocimiento para el Estado de Israel ni para el establecimiento en la región de una paz justa, duradera y estable. Es más, teniendo en cuenta, y demostrado queda, que el reconocimiento de Israel por el mundo musulmán se ha llevado a cabo hasta en 21 de 33 ocasiones —63,64%— por regímenes autoritarios, y solo una vez —3,03%— por sistemas democráticos imperfectos, el gobierno de Jerusalén debería plantearse seriamente aprovechar el actual statu quo, donde el 59,18% de los países musulmanes del mundo son regímenes autoritarios, ya que estos se han mostrado más capaces y dispuestos para superar los recelos que la existencia de Israel sigue generando entre gran parte de los musulmanes. En conclusión, parece evidente la no existencia de una dependencia de la variable del

reconocimiento internacional del Estado de Israel con la variable de una mayor difusión y profundización de la democracia en los países de mayoría musulmana.

En octubre de 2018 el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu visitó de forma oficial y pública el Sultanato de Omán (EFE, 2018), un país musulmán que no reconoce al Estado de Israel pero que se constituye como régimen autoritario con un puntaje de 3,04 sobre 10, según *The Economist*. Es decir, que posee las condiciones políticas sobre las que Israel históricamente ha establecido relaciones con los países del mundo musulmán. Viendo la convulsión vivida en el Norte de África y el Oriente Medio en la presente década – Túnez, Egipto, Libia, Mali, Siria, etcétera – , Israel está reforzando su despliegue diplomático pragmático en torno a regímenes autoritarios del mundo musulmán, estrategia que en el pasado ha demostrado ser muy efectiva frente a las incógnitas que supone la relación con países musulmanes con mayor índice de democracia. Ello le puede permitir consolidar el gran objetivo de su diplomacia desde su fundación en 1948: la extensión del reconocimiento de su derecho a existir como el Estado de Israel.

Bibliografía

- Abadi, J. (1995), "Israel and Turkey: From Covert to Overt Relations", *The Journal of Conflict Studies*, vol. 5 núm. 2. Disponible en: <http://file.setav.org/Files/Pdf/israel-and-turkey-from-covert-to-overt-relations.pdf>. Consultado: 19 de octubre de 2018.
- Aclimandos, T. (2010), "De Sadat a Mubarak", *Afkar/Ideas*, vol. 24. Disponible en: http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-ideas-24/afkar24_Tewfik_Mubarak_es.pdf. Consultado: 10 de octubre de 2018.
- Arias, F. (2005), *Transiciones: La experiencia de Europa del Este*, Buenos Aires, Fundación Cadal.
- Bregman, A. (2002), *Israel's Wars: A History since 1947*, Londres, Routledge.
- EFE (2018), "Visita histórica de Netanyahu a Omán", *La Vanguardia*, 26 de octubre. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181026/452556899003/netanyahu-visita-oman.html>. Consultado: 27 de octubre de 2018.

- — — (s/f), “Una figura clave en la historia de Oriente Próximo”, *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/jordania/husein/biografia.html>. Consultado: 18 de octubre de 2018.
- Europa Press (2018), “La OLP suspende su reconocimiento del Estado de Israel ‘hasta que reconozca al Estado de Palestina’”, *Ídem*, 29 de octubre. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-OLP-suspende-reconocimiento-estado-israel-reconozca-estado-palestina-20181029232234.html>. Consultado: 5 de noviembre de 2018.
- Freedom House (2018), “Freedom in the World 2018”, *Ídem*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/israel>. Consultado: 3 de noviembre de 2018.
- Govrin, Y. (2005), “Annals of Israeli-Albanian Contacts on Establishing Diplomatic Relations”, *Jewish Political Studies Review*, vol. 17. Disponible en: <http://www.jcpa.org/israel-europe/ier-guvrin-f05.htm>. Consultado: 9 de octubre de 2018.
- Hughes, A y D. Perfect, (2008), *Historical Dictionary of the Gambia*, Londres, Scarecrow Press.
- Lenczowski, G. (1990), *American Presidents and the Middle East*, Estados Unidos, Duke University Press.
- Morlino, L. (2009), “Are there Hybrid Regimes? Or are they Just an Optical Illusion”, *European Political Science Review*, vol. 1 (2): 273-296. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/are-there-hybrid-regimes-or-are-they-just-an-optical-illusion/9579E8628A2F0AD84889973B3577735D>. Consultado: 25 de octubre de 2018.
- Naranjo, J. (de 2014), “El norte de Mali, de la guerra al caos”, *El País*, 24 de julio. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/07/24/actualidad/1406224544_407789.html. Consultado: 13 de octubre de 2018.
- Neuberger, B. (2009), *Israel's Relations with the Third World (1948-2008)*, Israel, Tel Aviv University.
- Rayner, E. y R. Stapley (2017), *El rescate de la historia*, España, Hermética.
- Santa Cruz, A. (2014), “Teoría de la paz democrática”, en Schiavon et alii (Ed.), *Teoría de relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 191-210.
- Schedler, A. (2006), “The Logic of Electoral Authoritarianism”, en A. Schedler (Ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Estados Unidos, Lynne Rienner, 1-23.
- The Economist (2017), “The Economist Intelligence Unit's Democracy Index”, *Ídem*. Disponible en: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>. Consultado: 3 de noviembre de 2018.

Una agenda común sobre desarrollo sostenible en América Latina

DOI: 10.32870/in.v0i18.7149

*Juan Carlos Paz Vieyra*¹

Resumen

El objetivo de este artículo es aportar a la búsqueda de elementos comunes hacia una visión colegiada del desarrollo sostenible en América Latina, especialmente en materia medioambiental. Este documento forma parte de una investigación más amplia sobre el papel de las redes transnacionales de organizaciones no gubernamentales que participaron en la construcción de la Agenda 2030, cuyo resultado fue encontrar si existen elementos comunes sobre desarrollo sostenible, particularmente sobre los problemas ambientales que afectan la región, y cómo estos se vinculan a la producción industrial y consumo del modelo económico actual. Así, encontrando estos temas comunes, se pueden encontrar soluciones comunes basadas en los diferentes objetivos de desarrollo sostenible elaborados por la ONU en 2015.

Palabras clave: Desarrollo sostenible, Agenda 2030, Globalización, Medio Ambiente, Gobernanza.

A SHARED AGENDA ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

Abstract

The objective of this article is to contribute in pursuit for shared elements towards a common vision of sustainable development in Latin America, focused in environmental matters. This analysis is part of a wider research on the role of the transnational NGOs networks that participated in the construction of the 2030 Agenda, looking to find out if there are common ele-

1. Profesor de políticas públicas. Coordinador del Programa de Seguimiento a la Agenda 2030 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

ments on sustainable development. This approximation is targeted mainly on the environmental problems that affect the region and what is its relation to industrial production and consumption in which the current economic model is based. Therefore, by finding these joint topics also can be found common solutions based on the different sustainable development goals elaborated by the UN in 2015 by a regional perspective.

Keywords: sustainable development, 2030 Agenda, globalization, environment, governance.

Introducción

América Latina atraviesa por momentos difíciles en su desarrollo; entre sus paradojas se encuentra la integración, para algunos vista como económica (libre comercio) y para otros como político-social, pero es posible identificar una agenda emergente común sobre desarrollo sostenible que, interpretada por la Red de Investigación sobre la integración Latinoamericana y Caribeña, se refiere específicamente a un tratamiento desde los problemas ambientales. Este artículo pretende entender si existe una idea común de los problemas ambientales con la Agenda 2030 para inferir si existe una visión latinoamericana 2030 que esté presente en la práctica y el discurso de los Estados, las organizaciones civiles, los movimientos sociales y la academia, y cuáles serían las perspectivas para entender la Agenda 2030 desde una visión regional. Aun a sabiendas de que la sostenibilidad en sentido estricto no solamente consiste en medidas ambientales sino también integra los temas de pobreza, desigualdad y grupos en vulnerabilidad, y que ocupan una parte importante de la agenda regional, por lo que requiere un análisis más complejo.

La Agenda 2030 es una guía aspiracional para los países del mundo, con el fin de proyectar el desarrollo sostenible para que en quince años hayamos disminuido los problemas ambientales. Proviene de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron el mecanismo que el concierto de naciones definió para combatir la pobreza y el hambre en el mundo en el año 2000. Estos, a diferencia de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), eran un conjunto de recetas de los países del Norte para las economías en vías de desarrollo, con altos índices de pobreza. Esto ha cambiado, la nueva Agenda 2030 contiene recomendaciones que se deben acatar a escala mundial y que son para el Norte y el

Sur. René Mauricio Valdés, en el marco del taller “Perspectivas Latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015”, señaló:

Es claro que los ODS en general, pero en especial aquellos que se refieren al cambio climático, consumo, producción y energía sostenibles, (...) no podrán alcanzarse ni siquiera como promedios mundiales sin un compromiso real al interior de los países de renta media y alta. En suma, la nueva agenda global ya no se trata de un tema de la Ayuda Oficial del Desarrollo para los países más pobres (...) sino también de una asociación mundial para el logro de bienes públicos globales.²

Es decir la Agenda 2030 es un nuevo compromiso, que implica responsabilidades para gobiernos, empresas y ciudadanía organizada. Ese es un primer elemento relevante; el otro es que se refiere a las correlaciones entre pobreza, desigualdad y modelo económico, al tiempo que sustenta que la pobreza y el deterioro ambiental están correlacionados. Otro elemento fundamental es la correlación entre el deterioro ambiental, el modelo (insostenible) económico y de producción industrial y el consumo. Esto es vital, pues interrumpe la visión unidimensional con que se construyeron los ODM en torno a la pobreza.

Lo que pretendemos en este artículo es analizar, por un lado, si existe una agenda particular de temas ambientales que se ha puesto sobre la mesa de América Latina, y por otro analizar la realidad en cuanto a los conflictos ambientales en nuestros países, bajo un marco extractivismo, sobre todo en el ámbito de la minería y el petróleo, lo cual ha permitido que se mantenga la dependencia comercial a las commodities.

Antecedentes

Las crisis ambientales en el mundo son el resultado de un proceso lineal de producción, consumo y desecho que ha intervenido en los ecosistemas por un interés económico civilizatorio, y ha afectado selvas, bosques, montañas, océanos, lagos, ríos, selvas, llanuras, islas, polos, etc. Esto ha perjudicado además la vida de millones de personas que sufren sus consecuencias, como los migrantes climáticos en

2. Fontana, Lorenza (Coord.), *Perspectivas latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, informe final, FLACSO, Ecuador, 2015.

todo el mundo. Por ello el cambio climático se considera la forma más tangible y globalizada (López, 2018) de percibir las crisis ecológicas, pues tiene afectaciones internacionales, nacionales y locales. De ahí que se diga que la producción continúa rompiendo los ciclos de la naturaleza y produciendo desechos en demasía, ya que, en la lógica del mercado, la naturaleza es un recurso casi gratuito, y se olvida siempre su importancia ecosistémica. Está también el grave problema de que, desde la Revolución Industrial, nunca se consideraron los costos de las externalidades ambientales en los costos de producción, y por ende se destruyó la naturaleza a pasos acelerados. Este proceso de producción, de extracción de commodities y de extractivismo es cada día más veloz; el mercado exige más productos, lo que rebasa los ciclos naturales de recuperación de la Tierra y trae por consecuencia un conjunto de impactos acumulativos que generan desequilibrios ecosistémicos (López, 2018). Nuestro continente recibe gran parte de ese impacto por el extractivismo, que genera deforestación, envenenamiento de selvas, ríos y lagos, así como erosión o desertificación de suelos, a lo que, entre otros graves problemas que ocurren, se suman los conflictos sociales que se generan con las comunidades humanas, que reclaman, frente a la extracción, por las afectaciones a la salud, a sus sitios sagrados, a sus patrimonios, entre otros.

Por lo tanto, el reto es revisar los patrones que existen entre los conflictos ambientales, las necesidades planteadas por los grupos sociales y las visiones de los gobiernos de la región, dado que, si bien existen crisis socioecológicas en el mundo, es en Latinoamérica donde se han desarrollado conflictos ecológicos, todos ellos diferentes, debidos a las mismas dinámicas y reglas que les impone el mercado, y bajo la idea de que la naturaleza es solo una fuente de recursos equívocamente inagotable. Los gobiernos del continente, a lo largo de los dos últimos siglos, han tenido una visión económica de la naturaleza solo como “canasta de recursos” (Gudynas, 1999). Esto es lamentable, dado que en América Latina se encuentra el 41% de los países megadiversos y se conserva el 70% de la biodiversidad de la Tierra. Por ello es tan importante observar la tensión que se da entre gobiernos, productores, capitales y empresas transnacionales; decir, con el sistema de producción capitalista.

En ello radica la importancia de conocer si existe un elemento común entre la sociedad de nuestros países y una percepción similar

entre nuestros gobiernos (es decir si existe una agenda común latinoamericana), puesto que sabemos que existe una percepción de que las catástrofes naturales son fenómenos aislados, lo que ignora la correlación de causa/efecto que hay con los excesos de la producción, la regeneración de recursos o el ciclo del carbono, lo que impacta en el cambio climático. Las políticas de nuestros países son laxas y ligeras, dado que no existe una seria reflexión sobre los límites del crecimiento, la deforestación producto de la transformación territorial, o las consecuencias de la minería en nuestras tierras. Ello ha llevado a un crecimiento de los conflictos ambientales.

En la búsqueda de respuestas que acerquen a la interpretación académica sobre la relación entre problemáticas medioambientales y conflictos sociales, nos acercamos al trabajo de Mario López para la Red de Investigación sobre la Integración de América Latina y el Caribe (redialc); desde la dimensión de la ecología política, elaboró un informe sobre conflictos ecológicos en América Latina. Este informe fue elaborado siguiendo los estudios de Gian Carlo Delgado, de clacso y el Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (ejolt), quienes hicieron un análisis de los recursos naturales y de los problemas ambientales más recurrentes, y obtuvieron datos concretos de recurrencia material y de recursos que afectan a nuestro continente. En dicho informe se compararon y cotejan los conflictos ambientales en América Latina, según las categorías de la clacso y Ejolt:

Descripción de conflictos ambientales según Ejolt:

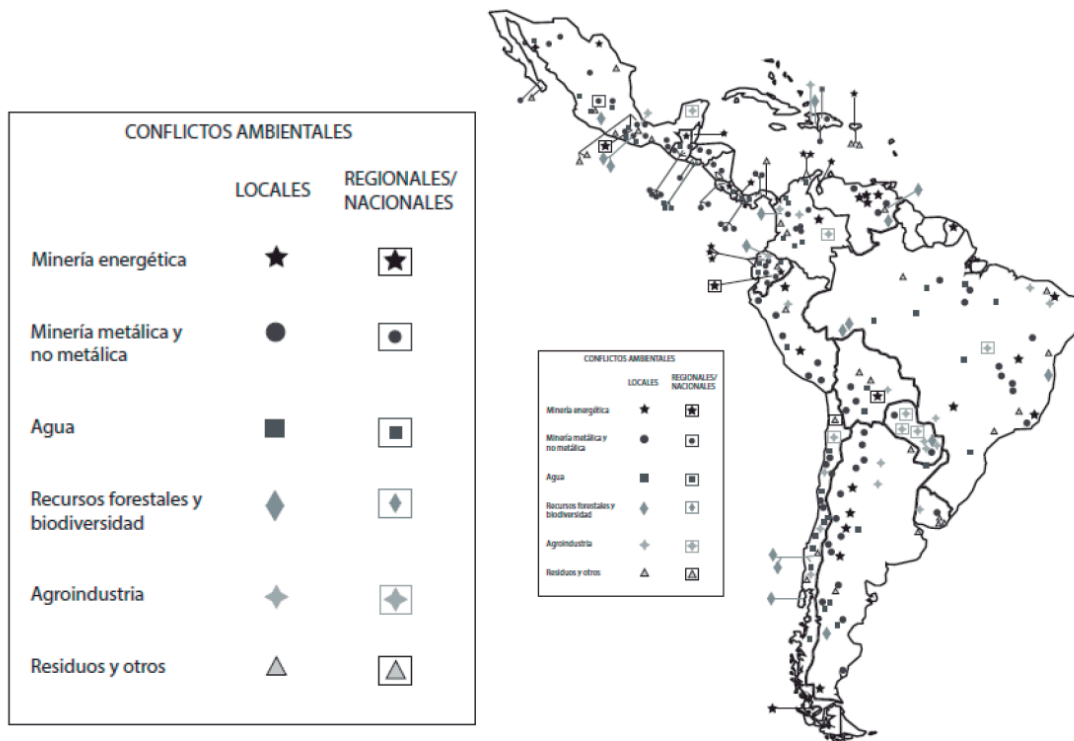
1. Extractivismo de minerales
2. Gestión de residuos
3. Biomasa y conflictos agrarios
4. Combustibles fósiles y cambio climático y conflictos energéticos
5. Administración del agua
6. Construcción en entornos urbanos
7. Turismo y recreación
8. Conflictos para la conservación de la biodiversidad
9. Conflictos industriales

Según Gian Carlo Delgado y la clacso, son seis:

1. Minería energética, metálica y no metálica
2. Agua
3. Recursos forestales

4. Biodiversidad
5. Agroindustria
6. Residuos y otros

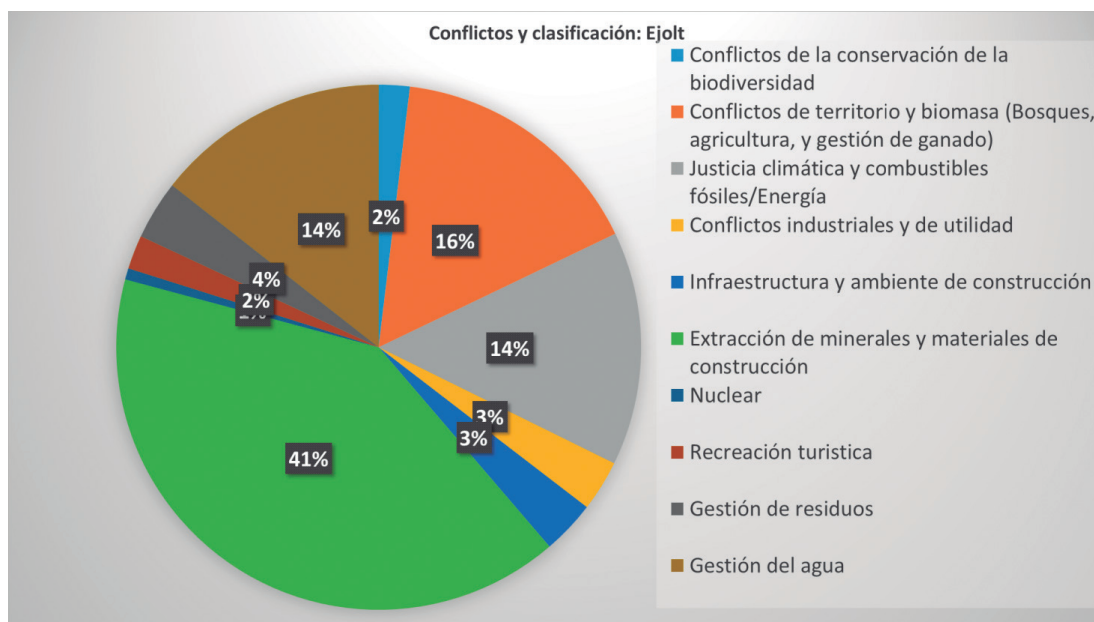
Mapa 1
Conflictos ambientales según clacso



Fuente: Delgado (2013), *Ecología política del extractivismo en América Latina*.

Lo primero que analizamos es la mutua conectividad y la similitud de casos, por lo que es importante hacer una revisión de los que se han presentado en América Latina para observar los que aparecen en ambas, lo que nos permitiría conocer su percepción sobre los principales problemas relacionados con el medio ambiente, y las principales demandas que en nuestro continente surgen a partir de la disputa de territorios:

Gráfico 1
Principales conflictos ambientales según Ejolt



Fuente: López Mario (2016), Presentación del Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, Guadalajara.

Este gráfico nos permite ver que los cuatro principales conflictos ambientales que se presentan en nuestro continente, según Ejolt son:

1. Extracción de minerales y materiales para la construcción, 41%.
2. Conflictos de territorios y biomasa (bosques, agricultura, y gestión de ganado), 16%.
3. Gestión del agua, 14%.
4. Justicia climática y combustibles fósiles/ Energía, 13%.

En los casos presentados por Gian Carlo Delgado para la investigación que realiza la clacso vemos la siguiente tendencia:

Gráfico 2
Principales conflictos ambientales según Gian Carlo Delgado



Fuente: López Mario (2016), Presentación del Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, Guadalajara.

En este caso podemos observar una tendencia similar, aun cuando aquí la clasificación observa lo siguiente:

1. Los conflictos relacionados con minería metálica y minería energética representan juntos un 49% del total. Energética: gas, carbón, petróleo, uranio, y metálica: oro, plata, cobre, níquel, hierro, zinc, litio, bauxita y aluminio.
2. Los conflictos por el agua representan un 20% (agua superficial, represas, hidroeléctricas, contaminación por minería, desviación de ríos e inundación de poblados).
3. Si bien el tema de los residuos representa una parte importante, si sumamos los conflictos por recursos forestales junto con los de agroindustria, según la categoría de Ejolt "conflictos de territorio y biomasa", podemos ver que juntos representan el 17% (deforestación, extracción de caucho y tala clandestina; agro industria: soya, caña, eucalipto, plaguicidas, ganadería, agro combustibles, transgénicos, palma africana, entre otros).

Sin duda alguna, existe una fuerte tendencia a que los conflictos socioambientales más fuertes en nuestro continente se refieran a la extracción de los insumos industriales denominados commodities, y de ahí surge la importancia de observar su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Esto se refiere a la extracción de madera, minerales, petróleo, y otros recursos de tipo agroindustrial. Producto de la información realicé el siguiente cuadro comparativo:

Tabla 2
Cuadro comparativo de conflictos ambientales

	Ejolt	CLACSO
Conflicto por extracción de minerales diversos y materiales de construcción	41%	49%
Conflictos de territorio y biomasa (bosques, agricultura, y ganado)	16%	17%
Conflictos relacionados con la gestión del agua	14%	20%
Total:	71%	86%

Fuente: Elaboración propia para la presente investigación.

A continuación, lo que hicimos fue traducir los conflictos socioambientales que se presentan mayormente en América Latina y compararlos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual permite ver hacia dónde caminan las prioridades del desarrollo sostenible y representan un reto para nuestro continente.

Tabla 3
Relación de conflictos ambientales con los ODS

Gian Carlo Delgado	Ejolt	ODS
Minería energética, metálica y no metálica	Extractivismo de minerales	9. Industria, innovación e infraestructura 12. Producción y consumo responsables 15. Vida y ecosistemas terrestres
Agua	Administración del agua	6. Agua limpia y saneamiento
Recursos forestales Agroindustria	Biomasa y conflictos agrarios	2. Hambre cero 13. Acción por el clima 15. Vida y ecosistemas terrestres

Juan Carlos Paz Vieyra

Gian Carlo Delgado	Ejolt	ODS
Biodiversidad	Conflictos para la conservación de la biodiversidad	7. Energía accesible y no contaminante 12. Producción y consumo responsables 14. Ecosistemas marinos 15. Vida de ecosistemas terrestres
Residuos y otros	Gestión de residuos	7. Energía accesible y no contaminante 9. Industria, innovación e infraestructura. 12. Producción y Consumo responsable
	Combustibles fósiles y cambio climático. Y conflictos energéticos	13. Acción climática 7. Energías accesible y no contaminante

Fuente: Elaboración propia para esta investigación.

El estudio de Mario López nos permite observar que estos dos centros de investigación comparten la misma visión sobre los conflictos ambientales, y que destacan los mismos elementos que tienen que ver con minerales, energéticos, agua y conflictos agroforestales, que son los principales problemas medioambientales a que se enfrentan nuestros gobiernos, identificando así que la Agenda 2030 es la forma idónea para modular las políticas públicas nacionales y locales, así como dar un enfoque de desarrollo sostenible a los gobiernos.

Análisis de los problemas regionales en clave de ODS

América Latina ha pasado a ser una región de renta media con un creciente grado de integración regional y global. La mayoría de sus países ha tenido avances en el cumplimiento de los primeros ODM. Sin embargo, los problemas estructurales clave, como la pobreza, la falta de acceso a la educación, la desigualdad, la falta de acceso a la salud, y la conflictividad ambiental son retos clave para los modelos de desarrollo.

Antes, debemos considerar algunos elementos preliminares para el diálogo sobre una visión común de desarrollo sostenible o posdesarrollo, como ha sido planteado por Esteban Castro, que considera que

el buen vivir sí es una parte fundamental de la visión de América Latina, en principio porque tenemos una base de pueblos indígenas muy importante: 826 pueblos originarios en todo el continente. En América Latina tenemos una visión diferenciada del desarrollo, distinta a la anglosajona, que es antropocentrista y productivista. En nuestro continente se ha ido planteando una visión posdesarrollista decolonial, ligada mayoritariamente a las sociedades andinas, particularmente en Ecuador y Bolivia (no es propia únicamente de esos dos países, pero permea de forma conjunta a América Latina, incluso con los pueblos indígenas del sur de México), en la que el bienestar integral es un elemento fundamental del desarrollo. Inclusive, desde que realizamos los diálogos preliminares a la Agenda 2030, diversas organizaciones del continente manifestaron esa visión común del desarrollo local.

Sin embargo, la visión del buen vivir contradice al desarrollo económico, contradice incluso a los gobiernos posneoliberales referidos anteriormente; es decir, la realidad económica y la integración comercial enfocada en el extractivismo de las commodities terminan por enterrar las buenas intenciones. Incluso se va más allá, algunos gobiernos posneoliberales de la región han sido financiados por corporaciones multinacionales que generan millones de dólares con la exportación de soya transgénica y la minería extractiva, entre otros casos.

Otro elemento característico de nuestra región es que somos un continente megadiverso, término que se refiere a que en nuestro territorio existen al menos cinco de los países que concentran mayor índice de biodiversidad de la Tierra. Esto tiene una fuerte relación en la definición interna de cada Estado; por ejemplo, el hecho de que se hubiera dado la consolidación de la protección a la naturaleza en la constitución del Ecuador ha sido un punto de referencia para todos los países de la región en generar un marco constitucional para la regulación de los recursos hídricos, extracción de minerales, evaluaciones ambientales integrales y multidisciplinarias de los megaproyectos.

Otra voz importante durante el proceso de construcción de la Agenda 2030 es FLACSO, que realizó en Ecuador la consulta "Perspectivas Latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015". Este foro, efectuado en abril de 2015, se realizó con académicos, expertos de organizaciones internacionales y miembros de las osc de dieciocho países de la región. El evento tuvo como objetivo hacer una reflexión crítica sobre el impacto regional y los problemas claves del desarrollo

subcontinental. Los especialistas reunidos determinaron diez puntos clave tanto temáticos como transversales para el desarrollo de la región. El primer elemento en tensión es la viabilidad económica, dado que es el talón de Aquiles de la región, por requerirse fuentes de trabajo a sabiendas de que el modelo económico no trae mejoras sociales y sí trae externalidades socioambientales. La segunda es el respeto ambiental, que justo toca con lo señalado anteriormente: “las tensiones intrínsecas entre un modelo económico exportador y extractivista y la sostenibilidad ambiental” (Fontana, 2015, p. e). Los otros temas que a que se refiere la consulta son, equidad social, debilidad del Estado, retos de los ODS, transformación del discurso del desarrollo en uno de derechos, Estado y relación con los programas sociales, que son los más importantes.

Según la consulta sobre perspectivas latinoamericanas organizado por la FLACSO en 2015, estos son los temas de la agenda ambiental que le importan a la sociedad civil organizada del continente:

- Acceso universal a los recursos hídricos.
- Combate al cambio climático.
- Protección y restauración de regiones ecológicas frágiles y degradadas.

Tres temas sociales se consideran en América Latina, según la consulta en cuestión: los derechos humanos, la equidad de género y la diversidad étnica y racial. Dentro del ámbito de los derechos humanos, un elemento importante a considerar es la protección del Estado de bienestar: es decir, de los derechos sociales, sobre los que existe un amplio consenso en el tema de los sistemas y las medidas de protección social universales. El tema de la diversidad étnica también se mantiene como una constante entre las posiciones oficiales y las de sociedad civil, lo cual es de vital importancia, por sus visiones propias del desarrollo sostenible; ya lo hemos señalado anteriormente: somos un continente pluriétnico en territorios megadiversos.

Encontramos que existen preocupaciones compartidas por la academia y la sociedad civil organizada, pero no necesariamente son los mismos ejes priorizados por los gobiernos de la región. Ese es un tema que requiere detenernos y sistematizar las observaciones que los especialistas, académicos y activistas de organismos de sociedad civil consideraron en Quito.

Tabla 4
Temas pendientes de la Agenda 2030 (según Consulta FLACSO 2015)

	Económicos	Sociales	Ambientales
Pendientes	Mecanismos para resolver problemas derivados de los proyectos de desarrollo.	Interculturalidad y derechos colectivos (no quedaron expresados).	Omisión en cuanto a garantizar los derechos de la naturaleza.
De difícil abordaje	Consumo ilimitado vs. consumo responsable.	El tema de la protección de derechos de los migrantes y refugiados.	Mercantilización de los recursos naturales, frente a las necesidades del mercado.

Fuente: Elaboración propia para esta investigación.

En primer término, debemos considerar que América Latina es un continente que ha sido productor histórico de materias primas para el capitalismo; por ende, estamos en una constante transformación del medio ambiente, explotando y produciendo en lógica del mercado, tal como se hace referencia en “la naturaleza es solo un recurso del que se dispone, sin importar la cosmovisión sistémica propia de los pueblos rurales e indígenas”. A la larga esto lleva a provocar conflictos sociales o de resistencia comunitaria ante el despojo y la contaminación.

En ese contexto, el mayor patrón se observa con la extracción minera en Colombia, Perú, México, Panamá, Brasil y Ecuador, entre otros; además, en ellos existe también el componente de los movimientos de resistencia territorial y ambiental, por lo que también es importante señalar que esto se correlaciona con un alto porcentaje de territorios nacionales concesionados a empresas transnacionales y nacionales.³

También desde la visión de académicos latinoamericanos se genera el concepto de “maldesarrollo”, que entiende los actuales conflictos socioambientales con un carácter insustentable de los modelos, tanto por el fracaso del programa de desarrollo, como por la idea del “malvivir” (Svampa 2016) que este genera, y que afecta a los pueblos y comunidades más pobres, en particular a mujeres, niños y pueblos

3. Ceja Martínez, Jorge (2016), “Extractivismo minero, globalización neoliberal y resistencias socio ambientales en México”, en Ignacio Medina, *Contextualizaciones latinoamericanas. Mirada sobre el devenir de la región*.

originarios. En esa lógica destructiva, América Latina tiene patrones históricos de injusticia ambiental que observan también desigualdad entre el Norte y el Sur, pero también dentro de nuestras sociedades y países. Esas desigualdades, tanto como las facilidades en las legislaciones ambientales y laborales, son aprovechadas por las empresas transnacionales para explotar el territorio. Eso genera que la misma explotación ambiental genere daños irreversibles y contaminación en asentamientos de las poblaciones vulnerables, en parte porque sus propios Estados no son capaces de afrontar la externalización de costos, o no tienen recursos para ello. Por eso, nos dice Svampa, vemos que los mapas de pobreza coinciden con los de degradación ambiental (Svampa: 83); eso ha dado pie a una corriente ecologista acuñada por Martínez Allier como “el ecologismo de los pobres”, que se refiere a conflictos ecológicos generados por el crecimiento económico y la desigualdad social por los cuales los más pobres pagan por las externalidades negativas de la producción económica, ya que las crisis socioecológicas son un asunto político, social y de gobernanza, ya que involucra bienes públicos en disputa frente a externalidades y monopolios. El paradigma latinoamericano reflejado en las acciones de los gobiernos está en cómo se da la relación con el medio ambiente, a la que aún se accede como “canasta de recursos”,⁴ lo que, además, nos lleva a pensar en el nivel de intervención social en los conflictos ambientales y los actores en pugna, asociaciones civiles, universidades, movimientos sociales y colectivos de resistencia ambiental, que le dan otro nivel de gobernanza a dichos conflictos, y a la vez presionan más a los países por la gestión ambiental adecuada.

Dentro de la investigación también hemos considerado la principal red latinoamericana de organizaciones civiles enfocada en el desarrollo, llamada Mesa de Articulación, con sede en Santiago de Chile, que fue la contraparte de la campaña Beyond en el Foro Político de Desarrollo Sostenible, donde se diseñó la Agenda 2030. Esta red estuvo presente en todo el proceso de construcción de los ODS. Para esta investigación tomamos los posicionamientos más importantes de Mesa, junto con los de Social Watch, que es una organización con presencia en América Latina, aun cuando tienen una visión más global.

4. Gudynas (1999), en Mario López, *Informe sobre conflictos ecológicos en América Latina*, 2018.

A continuación se presenta la sistematización de lo que esta red y esta organización en alianza consideraron como los retos del desarrollo sostenible para 2030.

En primer lugar, la Mesa de Articulación pone especial énfasis en los derechos de los pueblos originarios, como un elemento importante al considerar el desarrollo. En el tema señalan la imposición de los proyectos extractivistas en la región, por lo que se propone un mecanismo de consultas libres e informadas por parte de los pueblos originarios en torno a los megaproyectos que afectan sus territorios, como medida del “buen vivir”.

En cuanto al tema de producción y desarrollo, Mesa y Social Watch señalan los impactos del crecimiento económico, y se refieren a los costos de las externalidades ambientales y sociales como producto del extractivismo, y que, fundamentalmente, quien los paga son los pobladores “pobres” de los países en vías de desarrollo. Estos costos por contaminar, los bajos salarios y la disminución de prestaciones a los trabajadores tienen responsables; no son solo las empresas transnacionales (etn), sino también los Estados, por permitir con leyes débiles la aplicación de esos abusos. Ambas organizaciones consideran que la ONU debería aclarar quiénes son los principales responsables de los graves problemas globales, y reconocer a las etn y a los organismos financieros internacionales como responsables. Social Watch también analizó el entorno comercial actual como un obstáculo al desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030, pues considera que en los acuerdos comerciales actuales los derechos sociales, ambientales y humanos son tomados como barreras no arancelarias al comercio y la inversión, lo que perjudica a las sociedades de los países en vías de desarrollo. La Mesa de Articulación y Social Watch consideraron importante visualizar el sector privado como actor responsable del cumplimiento de la Agenda, pues estos elementos contractuales de los acuerdos comerciales se convierten en violaciones de los derechos humanos (ambientales y laborales) bajo sus esquemas de producción.

En cuanto a los temas de energéticos, producción limpia, transferencia de tecnologías, cooperación para el desarrollo y cambio climático, las organizaciones consideran dos temas: En primer lugar está el tema de las “Responsabilidades compartidas, pero diferenciadas”, que señala que, si bien todos los países son parte de la destrucción ambiental y el cambio climático, el norte global tiene una responsabi-

lidad mayor que las economías emergentes y los países en desarrollo. Por otro lado, ponen sobre la mesa las “trampas de la renta media”, al señalar que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina es básica para nuestros países, pero ya fue retirada, dado que algunos, como México, tenemos el status de país de renta media (medido por el PIB), por lo cual hemos salido de los esquemas de cooperación. Por ende, se da la imposibilidad de los países de la región de exigirles el cumplimiento de la Agenda 2030, si no se tienen recursos extras para la transferencia de tecnologías limpias de las industrias fósiles contaminantes, ya que no cuentan con recursos financieros suficientes para una reconversión económica que disminuya la dependencia a la exportación de las commodities.

El Consenso de Montevideo, aproximaciones a una Agenda 2030 latinoamericana

El Consenso de Montevideo surge justamente en el marco de la CEPAL en 2013, con el fin de hacer una revisión del cumplimiento de los ODM a través de una revisión profunda de las condiciones y los problemas en la región. El énfasis principal del Consenso de Montevideo es la población, es decir, las relaciones entre población, pobreza, desigualdad, derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos. Lo interesante es hacer esta referencia al desarrollo sostenible desde una visión regional, que termina reconociendo tendencias como el “buen vivir”.

De ahí se desprenden varios apartados, el que nos concierne es sobre desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad. El énfasis que desarrolló la CEPAL se refiere a considerar el territorio como elemento clave para el desarrollo sostenible y la convivencia humana, en donde la prioridad sean los sistemas de planificación que coadyuven a construir sociedades equitativas mediante el desarrollo de políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad. El documento hace un reconocimiento a los procesos de globalización que han traído consecuencias negativas a la región, como la especialización en la producción extractiva, el cambio climático y las relaciones que tales procesos producen, la movilidad espacial y la vulnerabilidad de la población en pobreza. Después dedica un párrafo a la preocupación que se tiene sobre el costo en vidas humanas, infraestructura y

pérdidas económicas que ha sufrido la región como consecuencia de los desastres naturales y socioambientales, lo que coloca a la población pobre en mayor vulnerabilidad.

El Consenso de Montevideo establece estrategias de desarrollo urbano, sobre todo para abonar al ODS 11 de “Ciudades Sostenibles”, con énfasis en sostenibilidad ambiental, transición energética y procesos de producción y consumo sostenibles (aquí abona a cuatro objetivos más). A su vez, reitera el énfasis en la consideración de externalidades sociales y ambientales, aun cuando no describe cuáles son estas, ni qué las motiva, lo que puede tener inconvenientes, pues no hablar de las causas que producen las externalidades es tomarse a la ligera los problemas que produce la globalización, en tanto que lo que se debe atacar son las causas y no las consecuencias del modelo económico.

Algunas características demográficas de América Latina son que el 19.5% de su población corresponde a la edad de infancia y juventud (hasta los 29 años, según la Organización Mundial de la Salud) con 101 millones de jóvenes en la región, lo que representa el 9.5% de la población joven mundial, más que Europa o que Norteamérica y Oceanía juntos. Por ello destaca otro eje primordial sobre los derechos, necesidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de asegurar oportunidades para tener una vida libre de pobreza y de violencia, sin ningún tipo de discriminación, así como mayor inversión en juventud, especialmente en educación pública, y desarrollar programas de salud sexual y reproductiva integrales para dar prioridad a la prevención del embarazo en la adolescencia y eliminar el aborto inseguro, entre otras; muy en línea con varias metas del ODS número tres sobre Salud y Bienestar. Dada esta distribución demográfica, con vistas al comportamiento futuro de la pirámide de edades, el Consenso también cuenta con otro eje sobre envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos para la formulación de políticas con enfoque de género que aseguren un envejecimiento de calidad, e incorporen a las personas mayores como foco prioritario de los programas públicos y ampliar los sistemas de protección y seguridad social.

En una segunda dimensión existen componentes sociodemográficos que hacen de América Latina un caso especial a tratar desde la tropicalización de la política de desarrollo global, como lo es con las comunidades indígenas y los migrantes. El Consenso muestra parte

también de una atención especial sobre migración internacional y protección de los derechos de las personas migrantes:

para asegurar la total representación de este fenómeno en cuestiones vinculadas con agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo al 2030, así como dar asistencia y protección a las personas migrantes, respetando todos sus derechos, y enfatizar la adscripción en convenios bilaterales y multilaterales de seguridad en el tema.

Pasa el mismo caso con los pueblos indígenas, los afrodescendientes y la discriminación racial con respecto a la interculturalidad como un derecho intrínseco a estas comunidades, haciendo hincapié en el respeto a las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, insta a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a prestar especial atención a su movilidad y sus desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que permitan el consentimiento libre e informado en los asuntos que los afecten.

Como tercera dimensión, el Consenso reconoce de manera implícita las graves desigualdades que existen en la región, las cuales son marcadas en todos los países de la región, como Brasil, México, Colombia o Argentina. Una de las problemáticas concernientes en el Consenso dentro de esta dimensión es el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, en el que prioriza la generación de políticas públicas que aseguren que las personas puedan ejercer sus derechos sexuales y tomar decisiones de manera libre y responsable, con respeto a su orientación sexual, sin coerción, discriminación ni violencia, y garantizar el acceso universal a dichos servicios. A ello se vincula la igualdad de género, con el propósito de asegurar el compromiso de incrementar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación de las políticas en todos los ámbitos del poder público; hacer efectivas las acciones preventivas que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y garanticen la corresponsabilidad del Estado y el sector privado.

Si bien el Consenso de Montevideo puede considerarse como la mayor aproximación a la tropicalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala latinoamericana, sigue siendo muy general para una región compleja que enfrenta retos muy específicos, en particular

con la interacción entre los actores regionales y los procesos de integración variantes en la región. Ante esto, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo surge como una respuesta práctica y regional de la CEPAL a la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo, en 1994, revisado en Chile en 2014, y su redacción final en 2015.

Ante ello, el Consenso no compromete el modelo económico, pero establece algunas ideas respecto de los problemas regionales presentes en todos los análisis sobre el extractivismo y las externalidades negativas ambientales y humanas causadas por el modelo. Un elemento central al que, sin duda, algunas organizaciones civiles han sabido sacarle provecho, es que en las recomendaciones generales que hace establecen la participación activa de la sociedad civil organizada en todas las etapas de ejecución de políticas públicas, lo cual, por ejemplo, ha servido para que en Jalisco se estableciera una Mesa de Salud y Educación a escala del gobierno estatal, con el enfoque transversal del Consenso y bajo el seguimiento de las osc locales.

Conclusiones

Para determinar si existen conclusiones comunes entre los académicos, los organismos de sociedad civil y los datos que presentan los ministerios de los países de la región, la institución puente es la CEPAL, que tiene una posición crítica al sistema global y que reconoce los problemas propios del continente. La CEPAL, en un ejercicio realizado en 2013⁵ con la revisión del cumplimiento de los ODM e identificando perspectivas hacia el 2030, señaló que el reto general de la Agenda es buscar la igualdad con sostenibilidad ambiental, desglosando algunos factores, por ejemplo la regulación, la fiscalidad, el financiamiento al desarrollo y la gobernanza de recursos naturales.

Por otra parte, la CEPAL establece dos elementos importantes para entender la agenda del desarrollo en el marco regional, en primera instancia con el problema de pobreza y desigualdad, y, en segunda, por los conflictos socioambientales. La CEPAL señala que Latinoaméri-

5. *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post -2015 y Río + 20* (2013), CEPAL, Naciones Unidas, abril.

ca presenta un problema central: una dinámica demográfica adversa y el crecimiento desmedido de las ciudades, que genera concentración, miseria, brechas de desigualdad y vulnerabilidad frente a la fuerza del clima; es decir, los desastres naturales, que se hacen mayores a partir del cambio climático ante la fragilidad de poblaciones pobres frente a la dependencia del medio ambiente, sus recursos, la contaminación y el desabasto de estos, así como la resiliencia limitada que tienen en caso de sufrir el embate de un fenómeno natural catastrófico, pues las poblaciones más desfavorecidas son las más afectadas y las que menos capacidad tienen de recuperarse.

De ahí que el foco central de la CEPAL sea la consideración de la desigualdad, para una nueva agenda de desarrollo regional, que considere la abolición de la pobreza extrema y la exclusión social como los mayores retos. En esa perspectiva, la CEPAL señala que la óptica integral de derechos humanos (DESCA) supondrá impulsar políticas públicas dirigidas a disminuir la desigualdad en todas sus manifestaciones, en particular las laborales, las de género, las de los pueblos indígenas y las socioeconómicas. La agencia latinoamericana también hace una radiografía de América Latina, y señala que la región es heterogénea y desigual, pues ostenta la peor distribución del ingreso en el mundo, por ello existe el fenómeno de violencia e injusticia. Además, la CEPAL señala los crecientes conflictos socioambientales, elemento que ha sido transversalmente señalado por Gian Carlo Delgado y Ejolt, en el recuento que hace Mario López. La CEPAL pone sobre la mesa el tema central en conflicto de la Agenda 2030, por lo que sugiere crecer con menos heterogeneidad y más desarrollo productivo, y al mismo tiempo proteger el medio ambiente. Esas son las mismas contradicciones de los ODS, y representan la paradoja del crecimiento en Latinoamérica.

Esta Comisión Económica, junto con Social Watch, señala otros problemas graves ambientales en el continente; por ejemplo, la deforestación, el crecimiento de emisiones de dióxido de carbono (parte de ellas por la pobreza, y por la falta de acceso a nuevas tecnologías). De ahí que el énfasis sea demostrar que la inequidad y el modelo de desarrollo actual de la región sean contradictorios y dependientes del uso de energías contaminantes; por ejemplo, carbón (como fue señalado anteriormente, el carbón es utilizado en el 40% de los hogares más pobres, en particular en hogares rurales e indígenas), y que los recursos hídricos estén en consecuencia en carestía, por la escasez del

agua, generalizada en los hogares pobres, urbanos y suburbanos, y cada día más en los centros rurales, o por la contaminación de ríos, lagos y lagunas, lo que depende mucho de los accesos industriales y extractivos; por ejemplo, en el caso de las mineras o la extracción de petróleo, que han devastados pueblos enteros en Sudamérica, o por el hecho de que los cauces naturales de ríos son contaminados cada día más por las industrias apostadas a lo largo y ancho de ellos, y son, en consecuencia, generadores de degradación de los ecosistemas. El Informe Spotlight de Social Watch analizó y evaluó en qué grado de cumplimiento se encuentra la Agenda, y puso énfasis en los obstáculos estructurales que imperan en el continente, así como en la posición de actores globales poderosos económicamente que determinan las decisiones internacionales. Esto resulta en una evaluación política de la Agenda, al analizar las acciones de las corporaciones transnacionales, en particular con problemáticas ambientales, como el derecho al agua, el cambio climático, la privatización de la biodiversidad, la explotación minera y la seguridad alimentaria, entre otros problemas.

Por ello América Latina y África son las regiones que más han perdido bosques desde la instauración de los ODM en el año 2000. Cada año se talan millones de hectáreas de bosque para agricultura, pastoreo y otros usos no forestales, y a este problema debemos agregarle la mala gestión de los recursos hídricos. La paradoja que señala la CEPAL en relación con Río+20 es que se busca alcanzar el desarrollo sostenible, que tenga como principal objetivo la erradicación de la pobreza, promueva además un crecimiento sostenido, incluyente, que cree oportunidades para todos, mejore los niveles de vida básicos (por ejemplo, desde el uso de tecnologías ecológicas apropiadas y adaptadas a los estilos de vida de nuestras poblaciones campesinas), maneje además la conservación de bosques, su regeneración y logre restablecer los ecosistemas frente a los problemas tradicionales de sobrexplotación comercial de la región.⁶

Podemos observar que el continente se mueve en dos vías: por un lado, la que los mismos movimientos sociales, ong, redes, e incluso gobiernos posneoliberales desean; por otro, la realidad misma que países

6. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Seguimiento a nuestro medio ambiente en transformación, de Río a Río + 20". 2011. Disponible en: www.unep.org/geo/pdfs/Keeping_Track_es-pdf.

como Brasil, Bolivia y Ecuador han vivido al pretender ser sostenibles ambientalmente, pero que terminaron cediendo a las necesidades administrativas de sus Estados, atados a los capitales extranjeros de manera tal que se siguen generando conflictos socioambientales derivados de esta situación. La CEPAL, Ejolt, la clacso y la FLACSO demuestran esa paradójica situación.

El cambio climático sigue su curso, la CEPAL⁷ hace un énfasis importante en señalar que los más vulnerables a los efectos del calentamiento climático y sus consecuencias, como las lluvias ácidas, las olas de calor, el frío y los huracanes, harán que la mayor parte de los países de la región se encuentren en situación de grave riesgo (dara, 2012).⁸ Ejemplo de ello son Colombia, Ecuador, Chile y Perú, que se han visto afectados por el fenómeno de El Niño (oscilación austral que provoca desequilibrios en la lluvia). De igual manera, la mayor parte de los Estados insulares del Caribe son los más vulnerables a los efectos de este problema, debido al aumento en el nivel del mar. Esa es la realidad que señalan Ocampo, Bárcenas, Martínez Allier, López y Svampa a la necesaria gobernanza ambiental en la región.

El elemento anterior también debería llevar a una coherencia de las políticas nacionales en temas como cambio climático, comercio, inversión, agricultura, energía, acceso a la alimentación o migración, entre otras, aun cuando los factores aquí mencionados dependen en parte de las estructuras transnacionales y globales para funcionar de forma alineada con el espíritu de la sustentabilidad. Es decir, en muchos sentidos dan cuenta de una doble moral en la Agenda, entre lo que aparece oficializado y las realidades comerciales o financieras; por ello vuelven a tomar tanto sentido las declaraciones de Pablo Yanes, durante el foro con sociedad civil⁹ “si no involucramos al sistema financiero y comercial internacional, no podremos cumplir con una Agenda para el desarrollo”.

7. *Idem*, *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, 85.

8. DARA es un monitor de la vulnerabilidad del clima, fundado en 2003 por Silvia Hidalgo, en un proyecto de organismo no gubernamental que revisa los efectos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables del mundo. Disponible en: www.daraint.org.

9. Yanes, Pablo (2015), *El papel del Estado mexicano y la sociedad civil en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ciudad de México, 11 de septiembre.

Bibliografía

- Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados partes del mercosur, en ocasión de la XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común* (2015), 17 de julio. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_epp_final_es_18_08.pdf.
- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2015), *CEPAL*, agosto.
- Delgado, Gian Carlo (2013), *Ecología política del extractivismo en América Latina*. clacso, Argentina.
- Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post -2015 y Río + 20 (2013), *CEPAL*, Naciones Unidas, abril.
- Fontana Lorenza (2015), *Perspectivas latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post*, informe final, FLACSO y ONU, Ecuador.
- Gudynas, Eduardo (2010), *El nuevo extractivismo del siglo XXI. Diez tesis sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual*, *Memoria*, núm. 242, México.
- Martínez Alier, Jaime (2004), *El ecologismo de los pobres, conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.
- Medina Núñez, Ignacio (Coord.) (2016), *Contextualizaciones latinoamericana.; Miradas sobre el devenir de la región*, México, Universidad de Guadalajara.
- Ocampo, José Antonio (Coord.) (2015), *La gobernanza global y desarrollo*, Buenos Aires. CEPAL y Siglo XXI.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2011), *Seguimiento a nuestro medio ambiente en transformación, de Río a Río + 20*, Nairobi, Kenia.
- Preciado, Jaime (Coord.), 2018, *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina. Desafíos para el caso mexicano. 2010-2015*, T. II, Política, geopolítica y ecología política, Red de Investigación sobre la Integración de América Latina y el Caribe, Universidad de Guadalajara.
- Svampa, Maristella (2014), *Maldesarrollo, la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz Ediciones.
- Villanueva Ulfgard, Rebecka (2017), *Mexico and the Post-2015 Development Agenda. Contributions and Challenges*, United States, Palgrave Macmillan.

Hugo Chávez: la constituyente y la reforma del Estado venezolano

DOI: 10.32870/in.v0i18.7148

*Mónica Apango Partida*¹

Resumen

Hugo Chávez, al ganar las elecciones en 1998, quiso reformar el Estado venezolano a partir de una nueva constitución. En 1999 tuvo el respaldo del pueblo para convocar a una constituyente y ratificar la nueva constitución de Venezuela. Estos cambios significaron el descontento de la clase empresarial y de los políticos del bipartidismo del anterior régimen. Incluso, cuando Hugo Chávez decreta las 49 leyes habilitantes en 2001, aumentó el rechazo de la clase empresarial venezolana y en 2002 le dieron un golpe de Estado. Esta situación evidencia la necesidad de apoyo y cooperación entre el poder político y el económico para lograr un bienestar social adecuado. El conflicto entre Hugo Chávez y la clase empresarial demuestra la incapacidad de un gobierno por generar un desarrollo económico fuera de la renta petrolera y una clase económica que no contribuyó a mejorar las condiciones de la sociedad venezolana.

Palabras clave: Hugo Chávez, reforma del Estado, nuevas instituciones políticas, golpe de Estado, polarización social

HUGO CHÁVEZ: THE CONSTITUENT AND THE REFORM OF THE VENEZUELAN STATE

Abstract

Hugo Chávez after winning the election of 1998 he wanted to reform the Venezuelan State starting from a new Constitution. In 1999 he had the support of the people to convene a constituent and ratify the new Constitution of Venezuela. These changes imply the discontent of the economic sector and the politicians of the bipartisanship of the previous regime. Even when

1. Dirección electrónica: monic.apango@gmail.com.

Hugo Chávez decrees the 49 enabling laws in 2001, the rejection of the Venezuelan economic sector increased and in 2002 it gave him a coup d'état. This situation demonstrates the need for support and cooperation between political and economic power to achieve adequate social welfare. The conflict between Hugo Chávez and the economic sector demonstrates the inability of a government to generate economic development outside of oil revenues and an economic sector that did not contribute to improve the conditions of Venezuelan society.

Keywords: Hugo Chávez, reform of the State, new political institutions, coup d'état, social polarization

Introducción

Hugo Chávez logró ser elegido presidente por una mayoría absoluta en 1998,² dejando en segundo lugar a Henrique Salas Römer, candidato que en un inicio se presentó como una alternativa política distinta a los partidos de antaño: Acción Democrática (AD) y del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI); sin embargo, cinco días antes de las elecciones decidieron apoyar la candidatura de Henrique Salas, y así se conformó el “Polo Democrático”.

La oportunidad que le brindó el pueblo a Hugo Chávez, al elegirlo como su presidente, marcaría de forma histórica las decisiones políticas que lo llevaron a fundar un nuevo Estado venezolano. Este quiebre con el pasado y la creación de un nuevo Estado de Derecho y de instituciones políticas no solo conllevarán una forma distinta de organizar la política, la economía y la sociedad, sino también le costaría el rechazo de la clase empresarial y la conformación de una oposición fuerte y poderosa que buscará derrocarlo a través de un fracasado golpe de Estado en 2002.

La brecha entre el gobierno y la oposición de clase económica fuerte (clase empresarial representada principalmente por fedecamaras) se convertirá en la principal fuerza que le restará legitimidad al gobierno chavista en el tiempo. Sin embargo, a pesar de la nueva polarización que se va sembrando desde los primeros años del gobierno de Hugo

2. Hugo Chávez ganó las elecciones por la coalición de partidos de izquierda que constituyeron el Polo Patriótico. Los partidos que lo integraron fueron el Partido Comunista (PC), Patria Para Todos (PPT) y Movimiento al Socialismo (MAS).

Chávez, su estrategia política en la construcción de las misiones sociales y la participación de la gente le dio legitimidad.

El objetivo de este capítulo es precisamente analizar la Reforma Constitucional, la creación de las nuevas instituciones políticas — señalando algunas de sus limitaciones — y la polarización sociopolítica suavizada por las misiones sociales.

1. La reforma del Estado venezolano a partir de la Asamblea Constituyente

Es importante señalar que la preocupación fundamental de Hugo Chávez, desde su candidatura, fue crear un nuevo Estado que incluyera a todos los venezolanos en la participación política del nuevo régimen democrático que pretendía implementar, además de lograr una mayor justicia social, según sus ideas y convicciones.

Él sabía que para lograr una verdadera reforma del Estado venezolano el primer peldaño era crear una nueva constitución, que podría transformarlo todo, como él dijo, según la entrevista con Dieterich: “Venezuela no se va a arreglar por una pequeña parte primero, para ir avanzando hacia el todo. No. Aquí el todo es más que las partes. Aquí o se arregla todo o las partes no tienen arreglo” (Dieterich, 2004: 34); sin embargo, para que fuera un proyecto legítimo era necesario contar con el apoyo del pueblo venezolano.

El proceso de la Constituyente fue el siguiente: el 25 de abril de 1999 se convocó al pueblo venezolano a un referéndum consultivo para que votara si quería convocar a una Asamblea Constituyente (AC); las preguntas fueron: 1) ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo orden jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa? 2) ¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24 de 1999, y publicada en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.669, de fecha marzo 25 de 1999? La respuesta era un simple “sí” o un “no”. El resultado fue muy alto, con un 87.75% a favor de la primera pregunta y 81.74% con la segunda (Serrano Mancilla, 2014: 233).

Cabe destacar que el referéndum consultivo para convocar a una AC fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional Electoral; ambas instituciones otorgaron legitimidad en el proceso consultivo. El 3 de agosto de 1999 se instaló la AC que redactaría, en los seis meses siguientes, la nueva Constitución que refundaría el Estado venezolano y todo un nuevo orden jurídico.

El 17 de noviembre de 1999 se tenía la propuesta de la nueva Carta Magna, y el 15 de diciembre de ese mismo año se convocó a un nuevo referéndum con el fin de ratificarla. El resultado fue menor que el anterior, pero aun así fue alto, con un 71% a favor de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con el fin de que todos los funcionarios electos fueran legítimos según la nueva Constitución, incluido el presidente de la república, se convocó a nuevas elecciones en mayo del año 2000; esta vez el presidente Hugo Chávez ganó con una mayoría absoluta del 59% de votos, además de que el Movimiento Bolivariano Revolucionario había logrado la mayoría en la Asamblea Nacional, y quince de los veintitrés gobernadores de los estados (Gott, 2006: 158).

1.1. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las nuevas instituciones políticas

Carmen Chinas, en su tesis doctoral “La Revolución Bolivariana de Venezuela. Nuevos escenarios políticos”, realiza una comparación de la Constitución de 1961 y la nueva Constitución ratificada por el voto del pueblo en diciembre de 1999. En dicha comparación se muestra las nuevas disposiciones que se añadieron a la Constitución vigente, y se resalta la ausencia de ellas en la Constitución de 1961 (Chinas, 2010).

En ella se destaca la ampliación de los derechos sociales y la inclusión de los pueblos indígenas en la participación política; además, se elevó el dialecto indígena a categoría de idioma oficial junto al castellano y el respeto a las comunidades indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículos 9 y 125).

La Constitución Bolivariana de Venezuela prevé, sobre el tema de los derechos humanos, que todo tratado, pacto o convención ratificado por Venezuela posee carácter constitucional en la medida en que sea más favorable que lo establecido por la Constitución, además de otorgarle a cada ciudadano venezolano el derecho a acceder a los

órganos de administración de justicia, a solicitar algún amparo y, si es sujeto de alguna violación a sus derechos, el Estado tiene la obligación de investigar, sancionar a los culpables e indemnizar a la víctima (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículos 23, 26-31).

En la Constitución vigente se ampliaron los derechos a diferentes sectores y se diferenciaron las características de las personas; por ejemplo, se incluyeron los derechos de los niños y las niñas en relación con la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, los derechos de los adultos mayores y de las personas que poseen alguna discapacidad.³

En otros sectores se ampliaron los derechos, como los culturales y educativos, en lo que se destaca el deber de los medios de comunicación de difundir los valores populares, artísticos y científicos nacionales, con una visión latinoamericana.⁴ En cuanto a los derechos económicos, se resalta el deber del Estado de promover la iniciativa privada y la justa distribución de riqueza, además de prohibir los monopolios, y de confiscar los bienes nacionales o extranjeros en el caso en que se haya cometido un delito contra el patrimonio público, o de enriquecimiento ilícito con apoyo del poder público, o en vinculación con tráfico de estupefacientes; se califica de ilícitos la especulación, el acaparamiento y la usura.⁵

En el ámbito electoral se introdujeron nuevos mecanismos de participación ciudadana, como los referendos consultivo, revocatorio y abrogatorio (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículos 71-74), lo que permitió la participación del pueblo venezolano y su inclusión en los asuntos públicos. En el tema de los partidos políticos, se eliminó el financiamiento público para sus campañas o su funcionamiento, por lo que quedaron obligados a recabar los fondos por parte del sector privado y de los militantes; esta situación se vuelve vulnerable, por existir la posibilidad de promover la corrupción y el financiamiento de grupos ilícitos.

3. Véase los artículos del 78 al 81 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

4. Véase el Capítulo VI, de los artículos del 98 al 111 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

5. Véase el Capítulo VII, de los artículos del 112 al 118 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Otro elemento destacable de la Constitución vigente, y que la anterior no previó, fue la rendición de cuentas para los representantes, quienes quedan obligados a hacerlo anualmente (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 197).

En el ámbito económico, la Constitución vigente establece que, por razones de soberanía económica y política, el Estado conservará todas las acciones de Petróleos de Venezuela sa, a excepción de las filiales o de cualquier empresa que realice su negocio como consecuencia de pdvsa (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 303), y dictará toda medida para el orden financiero o comercial y la transferencia tecnológica, entre otras atribuciones (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 305). Con estas medidas relativas al ámbito socioeconómico, la Constitución vigente le otorgó al presidente de la República un gran poder en las decisiones económicas del país; con ello se fortaleció el Estado frente a la economía, disputa de décadas anteriores, ya que al implementarse las políticas neoliberales en Venezuela el poder económico limitó el poder político, pues la teoría neoliberal promueve la existencia de un Estado mínimo, que no intervenga en la economía.

A pesar de que se estableció en la Constitución vigente la descentralización política y económica, la crítica de Carlos Blanco a la Constitución es variada:

En el marco de una Constitución presidencialista y con fuertes rasgos militaristas, el Consejo Federal de Gobierno no es el instrumento de coordinación entre los diferentes niveles territoriales autónomos, sino la herramienta para que el Poder Ejecutivo Nacional dirija un proceso que les pertenece básicamente a las regiones.

Y aunque reconoce las conquistas de derechos sociales en la Constitución vigente, añade que “estas se encuentran determinadas por el centralismo y el presidencialismo, dos aspectos básicos que se les superponen y auspician el desarrollo del autoritarismo” (Blanco, 2002: 255).

1.2. Los nuevos poderes públicos y las instituciones políticas

En la Constitución de 1961 Venezuela se caracterizó, como tantos otros países, por constituirse en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); sin embargo con la Constitución de 1999 se agregaron dos poderes más: el Electoral y el Ciudadano; es decir, cinco poderes confor-

maron el Poder Público Nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 136).

Con respecto al Poder Ejecutivo, la Constitución vigente amplió el mandato presidencial de cinco a seis años, con posibilidad de una reelección inmediata por solo una vez; además, se introdujo la figura de vicepresidente designado por el presidente de la República, con posibilidad de ser removido por una mayoría calificada de la Asamblea Nacional. En el caso de ser removido tres veces consecutivas durante un mismo periodo constitucional, el presidente podría disolver la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional Constituyente 1999, Artículos 230 y 240). Esta es una característica de los gobiernos semipresidenciales; no obstante, Venezuela se caracterizó por seguir siendo un sistema presidencial, solo con la característica de fortalecer más el poder del Ejecutivo.

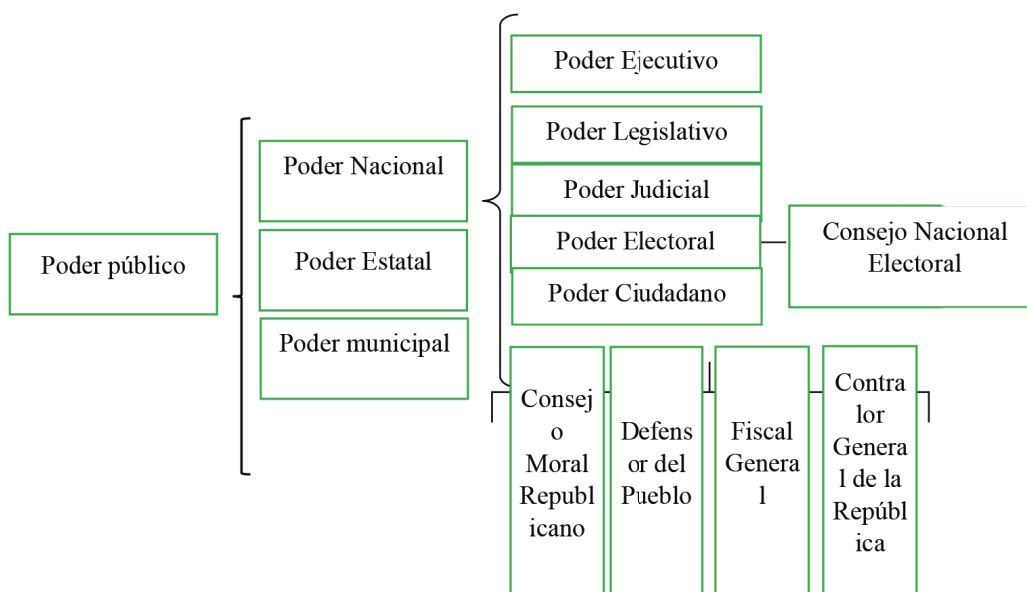
En cuanto al Poder Legislativo, la Constitución vigente disolvió el sistema bicameral; en concreto, se suprimió la cámara de Senado, y se redujo en un sistema unicameral llamado Asamblea Nacional. El Poder Judicial cambió de nombre, de Corte Suprema de Justicia a Tribunal Supremo de Justicia (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 253).

Los otros dos poderes que se sumaron al Poder Público Nacional fueron el Poder Electoral, que se ejerce a través del Consejo Nacional Electoral; antes era el Consejo Supremo Electoral. El Consejo se conforma por cinco miembros, tres postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano; ninguno debe estar vinculado con partidos políticos (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 296).

El último es el Poder Ciudadano. Se ejerce por el Poder Moral Republicano, que constituyen el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República; en general, la función del Poder Ciudadano es prevenir, investigar y sancionar todo lo que atente contra la ética y la moral pública, y velar por el cumplimiento de la legalidad en la administración pública. El Consejo Moral Republicano vigilará el cumplimiento de autoridades y funcionarios de la Administración Pública, con la posibilidad de solicitar información para alguna investigación y advertir o sancionar a los funcionarios por alguna falta en sus funciones. El Defensor del Pueblo es encargado de promover,

defender y vigilar el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas establecidos por la Constitución; su función es investigar, sancionar y resarcir los daños en alguna violación de los derechos humanos, incluso de imponer acciones de inconstitucionalidad y de amparar a los ciudadanos, según sea el caso (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículos 273-283).

Además de estos cinco poderes, se crearon instituciones políticas para llevar a cabo funciones específicas; por ejemplo, se introdujo como tipo de organización política la descentralización y, para garantizar que se llevara a cabo esta tarea, se creó el Consejo Federal de Gobierno, cuya función es coordinar y planificar acciones y políticas de transferencia de recursos en los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y nacional. Depende de un Fondo de Compensación Interterritorial destinado a financiar proyectos, en especial en regiones o comunidades de menor desarrollo, según la decisión del Consejo al que se destinen los recursos. Este Consejo Federal de Gobierno está conformado por el vicepresidente, quien la preside, ministros, gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad civil organizada (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, Artículo 185). En el siguiente esquema se puede observar la estructuración del poder público en Venezuela.



A pesar de los cambios constitucionales e institucionales que llevó a cabo el presidente Hugo Chávez a inicios del año 2000, es importante aclarar que la aceptación de las nuevas disposiciones no fue generalizada, en especial en los diferentes órdenes de gobierno e instituciones preexistentes, por lo que generó cierta tensión política y conflicto dentro de la estructura gubernamental.

En palabras de Antonio de Cabo de la Vega:

...se produjo lo que no podemos sino calificar de actitud generalizada de deslealtad constitucional por una parte importante de los mandos altos y medios (y, en ocasiones hasta de los funcionarios y trabajadores de base) de la práctica total de las instituciones. En especial, en ciertos municipios y estados, en algunas salas de los tribunales —incluido el Supremo—, en la Asamblea Nacional y en los propios ministerios. Se creó así la paradójica situación de que el Gobierno no podía implementar sus propias políticas porque estas eran boicoteadas por sus propios funcionarios. (...) Dado que no se produjeron cambios masivos en la integración de estas instituciones, sus empleados correspondían a los grupos de poder que habían disfrutado de los privilegios del anterior sistema corrupto de la IV República (...) ha significado en no pocas ocasiones el bloqueo total de algunas iniciativas del Ejecutivo.

Y este desgaste institucional puede dar como resultado la desorganización sumada a la corrupción y el desgaste de la figura del líder donde se fundamenta el poder político nacional (Cabo de la Vega, 2006: 41 y 44).

2. La polarización sociopolítica y el intento de golpe de Estado

Para noviembre del año 2001 el presidente Hugo Chávez decretó 49 leyes que ayudarían a reformar de manera estructural al Estado venezolano. Estas 49 leyes habilitantes ocasionaron el comienzo de la polarización en Venezuela: por un lado, el gobierno de Chávez —quien, en su pensamiento socioeconómico, siempre buscó la distribución de riqueza más que una estrategia política de generar un ingreso económico a Venezuela independientemente del petróleo— y, por otro lado, los intereses económicos fuertes de quienes se sentían afectados por dichas leyes, principalmente la ley de hidrocarburos, que básicamente fue la que ocasionó más huelgas y paros en los meses posteriores.

Dicha ley busca regular todo lo relativo a exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización, conservación del petróleo, así como lo referente a los productos refinados y a las obras que estas actividades requieran (Chinas, 2010: 151).

Los que reaccionaron ante estas leyes fueron la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (fedecamaras), cuyo presidente era Pedro Carmona, y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y los medios de comunicación dominantes. Este fue el primer quiebre entre el gobierno y la asociación de empresarios venezolanos.

A inicios del año 2002 comenzaron las huelgas y las manifestaciones en contra de las medidas legales del gobierno que tuvieron su parteaguas en el “golpe de Estado” del 11 de abril del 2002, cuando un grupo de militares se llevaron preso a Hugo Chávez con el fin de que renunciara a la presidencia, en ese vacío de poder asumió la presidencia de forma provisional Pedro Carmona (el presidente de fedecamaras), quien lo primero que hizo fue derogar la Constitución Bolivariana y las 49 leyes habilitantes.

Con ello, se evidenciaron dos elementos: por un lado, que la derogación de la Constitución y de las leyes habilitantes fueron la causa principal del conflicto entre el gobierno chavista y el sector privado, y por otro la implicación de la clase empresarial venezolana en el golpe de Estado. Este hecho dotó a Hugo Chávez de mayor popularidad y legitimidad, pues con ello el pueblo se percató de la confrontación entre “su presidente” (que tenía un discurso a favor del pueblo y de la distribución de riqueza) y la clase económica. En consecuencia, el golpe de Estado reafirmó la postura de la mayoría del pueblo venezolano, que optó por creer a Hugo Chávez. Este hecho, que se realizó cuando el Presidente gozaba de mayor respaldo popular, acentuó aún más la polarización, incluso en los años siguientes del golpe de Estado. A partir del golpe de Estado Chávez comenzó su retórica explícitamente contra el capital y contra quienes lo acumulan.

Este proceso político que se realizó en el golpe de Estado se consideró como ilegal puesto que el Artículo 233 de la Constitución Bolivariana afirma que, en caso de faltar el presidente de la República, el vicepresidente se encargaría de la presidencia mientras se convocan a elecciones universales en los próximos treinta días (Asamblea

Nacional Constituyente, 1999). Posteriormente, la televisora oficial difundió la noticia de que el presidente Hugo Chávez estaba preso y que no había renunciado al poder; el pueblo que simpatizaba con él salió a las calles a exigir su regreso, y en 48 horas, el 13 de abril del 2002 el Presidente Chávez asume la presidencia con ayuda de los militares que le habían permanecido fieles (Harnecker, 2005: 58 y 59).

Con esta lucha de intereses por un lado del gobierno bolivariano y por otro de la clase empresarial, se generó todo un discurso en el que cada parte velaba por su propio interés, en lo cual, si bien los dos son importantes, no existió de parte de ninguno de los dos la posibilidad de dialogar sobre las leyes que afectarían al poder económico, o sobre cómo el sector económico podría coadyuvar en el aumento de riqueza para garantizar una distribución adecuada.

Con ello se dio:

un cambio paradigmático porque, desde la perspectiva gubernamental, el Estado se debía hacer cargo del conjunto de la sociedad, especialmente de sus estratos de menores ingresos, y esta condición lo que hace es subrayar su función desde el lado de la distribución antes que del de la producción. El sector privado empresarial, cuya función enfatiza la necesidad de la producción, aparece como opuesto a los fines del Estado redistribuidor; los empresarios se mostraban a través de esta lente, como antagonistas de la mayoría del país. Esta es la base estructural del discurso contra la llamada oligarquía (Blanco, 2002: 118).

Ante la fuerte tensión de ambas partes se dio un posible puente entre el gobierno y la sociedad; este puente fueron las políticas sociales implementadas por Hugo Chávez, que suavizaron un poco y por un tiempo la relación entre el gobierno y el pueblo participativo, excluyendo en cierta forma a la oposición. En opinión de Antonio del Cabo:

De un lado están las resistencias o boicots provenientes de los estados, municipios, ministerios, tribunales y Asamblea Nacional. De otro, la figura política del presidente y la participación de las masas. En cierto sentido, la síntesis de unos y otros son las Misiones (Cabo de la Vega, 2006: 40).

De esta forma, ante el rechazo explícito de la clase empresarial representada por fedecamaras, Hugo Chávez se movilizó para implementar una estrategia social que le diera mayor respaldo social, más que contar con la aprobación del sector privado nacional y con la inversión privada.

2.1. El pueblo y otros actores

Al hablar de la “polarización social” de Venezuela se puede caer en el error de crear en el imaginario un antagonismo entre el gobierno bolivariano contra la sociedad venezolana, entendiendo la “sociedad” como toda en su conjunto, si no es que la gran parte de la población venezolana, enfrentada contra el gobierno bolivariano de Hugo Chávez. Sin embargo, a inicios del gobierno de Hugo Chávez no fue así; por ello es necesario para el análisis conocer particularmente quiénes fueron los actores sociales que comenzaron a liderar la bandera “anti-Chávez” que comenzó a polarizar ambas partes.

Como se vio en el apartado anterior, la realidad es que existieron cuatro momentos importantes en el comienzo del gobierno bolivariano para evidenciar el apoyo de la población venezolana a Hugo Chávez. El primer momento fue en las elecciones presidenciales de 1998, que Chávez ganó con un 56% contra Henrique Salas Römer; ello muestra que un poco más de la mitad de la población simpatizaba con Chávez y le otorgó su confianza al momento de elegirlo.

El segundo momento fue cuando se convocó a un referéndum el 25 de abril de 1999 para convocar a una Asamblea Constituyente (AC), la respuesta del “sí” obtuvo un 87.7% de la población, lo que muestra una gran participación y un gran apoyo por parte de los venezolanos. El tercer momento fue el segundo referéndum, el 15 de diciembre de 1999, para ratificar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela emitida por la Asamblea Constituyente, que fue aceptada por un 71% de la población.

El cuarto momento, y último, fue convocar a nuevas elecciones en mayo de 2000 para legitimar los cargos de los funcionarios elegidos democráticamente con la nueva constitución, con la que Hugo Chávez fue elegido presidente con un 59%, un poco más de las primeras elecciones. Con ello se puede observar la aceptación del líder bolivariano por gran parte del pueblo venezolano.

La “oposición” a Chávez se comenzó a develar una vez instaurada la Asamblea Constituyente en la redacción de los artículos que conformarían la nueva constitución del Estado de Venezuela, porque durante ese periodo se desconocía el rumbo del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En agosto de 1999, Chávez declaró un estado de emergencia en el que nombró una comisión de ocho miembros con poderes para disolver al Tribunal Supremo; ocho de los quince miembros del Poder Judicial aceptaron el decreto, excepto su presidenta, Cecilia Sosa, quien se opuso y dimitió afirmando que la democracia en Venezuela estaba en peligro. Con este acontecimiento se comenzó a generar una tensión política entre algunos miembros del Poder Judicial; a raíz de esto algunos congresistas convocaron a una sesión de emergencia en el recinto donde se encontraba la Asamblea Constituyente trabajando, la guardia nacional impidió su entrada y esta fricción estalló en violencia entre ambos bandos (Gott, 2006: 177).

De esta forma comenzó la reacción opositora de algunos funcionarios públicos con respecto a la Asamblea Constituyente; este malestar lo padecían aquellos políticos del bipartidismo acostumbrados a gozar de ciertas ventajas que en ese momento comenzaban a tambalearse con las acciones de Chávez. La ratificación de la Asamblea Constituyente y las consecuencias que de ella se derivaron; por ejemplo, la sustitución de un sistema bicameral por uno unicameral, llevó a provocar principalmente a la élite política del anterior sistema político.

Esta fuerte inconformidad por sectores de clase media alta y alta ocasionó el inicio de un ambiente de continuas fricciones que llevaron a la voluntaria separación del proyecto bolivariano por parte de algunas personas cercanas a Chávez; por ejemplo, Luis Miquilena, quien había sido nombrado presidente de la Asamblea Constituyente y que había apoyado a Chávez en la legitimación de mandato con la nueva constitución; le retiró su apoyo a pesar de la posibilidad que tenía de formar parte en los altos cargos del Presidente Chávez.

Más allá de los apoyos o del abandono que experimentaba Hugo Chávez en el ámbito político, es importante señalar la postura de rechazo del poder económico al aprobarse las 49 leyes habilitantes en 2001. La situación se volvió aún más tensa cuando al año siguiente se realizó el golpe de Estado contra Hugo Chávez, y quien asumió la presidencia en ese momento fue precisamente el presidente de la fedecámaras, Pedro Carmona.

Este hecho demuestra un parteaguas en la historia de Venezuela, y sobre todo en la postura posterior que tomará Chávez ante la "oposición" representada por los empresarios venezolanos y el sindicato, relacionado con militantes del partido Acción Democrática,

porque este golpe de los empresarios ocasionaría la radicalización de la postura de Hugo Chávez al percatarse de la falta de apoyo del sector económico.

Este acontecimiento fue un hecho internacional que mostró la crisis política del gobierno de Chávez y la “polarización social”, entendida como la relación antagónica entre el gobierno bolivariano y la clase empresarial, principalmente. Después del golpe de Estado, continuaron las huelgas petroleras, que se extendieron hasta enero de 2003. Posteriormente, la realidad política siguió polarizándose hasta definirse en las instituciones quiénes apoyaban al gobierno y quiénes se le oponían.

De ahí que, para 2004, Marta Harnecker explique el contexto negativo que ya padecía Chávez en algunas instituciones políticas durante el inicio de su gobierno; en palabras de ella: “...en la Fiscalía (la mayoría son antichavistas); en el Tribunal Supremo de Justicia (de veinte jueces, once consideraron que no hubo golpe de Estado el 11 de abril; y en el Consejo Nacional Electoral (cinco son antichavistas y uno es partidario del gobierno)” (Harnecker, 2005: 56).

A pesar de este escenario político, Hugo Chávez no los expulsó ni los condenó a prisión, como se podría pensar en una dictadura, sino fue paciente en ese tiempo con sus adversarios; lo único que le quedaba de apoyo era el pueblo venezolano, al que se acercó con mayor atención por medio de las políticas sociales de las misiones.

El 15 de agosto de 2004 se realizó el referéndum revocatorio de mandato, mecanismo que impulsó la oposición, al recabar firmas con el fin de sacar a Chávez del Poder Ejecutivo; sin embargo, es fundamental apreciar que el líder bolivariano aceptó someterse a la votación del pueblo por la vía democrática, lo que permitía la nueva Constitución, además, que la oposición aprovechó este nuevo mecanismo democrático para derrotar al presidente, pero sin éxito alguno.

El 59% de la población dijo que no quería revocar al presidente; es decir, que estaba de acuerdo en que continuara su mandato presidencial hasta su término en 2006. Aunque la clase económicamente alta mostrara un rechazo absoluto al gobierno chavista, la realidad es que la población venezolana aprobó las acciones del líder bolivariano.

A pesar de los resultados que reforzaron el ánimo de Hugo Chávez, la oposición no quiso aceptar su derrota y rechazó los resultados afirmando que fue un fraude, no obstante, como señala

Marta Harnecker, que, en el ámbito internacional, el Centro Carter, la OEA y el PNUD reconocieron que “Venezuela vive un auténtico proceso democrático” (Harnecker, 2005: 67).

En las elecciones de 2006 fue reelegido Hugo Chávez con una mayoría absoluta del 62%, lo que mostró la simpatía del pueblo a su presidente. En dichas elecciones, Hugo Chávez representó al Movimiento de la Quinta República (MVR) y estuvo en coalición con partidos políticos, movimientos y organizaciones políticas.⁶ Su principal opositor fue el candidato Manuel Rosales, quien también fue apoyado por diversas organizaciones políticas y partidos políticos, en los que se destacan COPEI, la Causa R y el Movimiento al Socialismo (MAS). Esta reelección de Hugo Chávez fue la que obtuvo mayor porcentaje de votos, pues, como se vio anteriormente, las acciones realizadas durante su primer mandato tuvieron mayor impacto en la sociedad venezolana más que su discurso al socialismo, que comenzó a partir del año 2003 aproximadamente.

Sin embargo, el 2 de diciembre de 2007 el líder bolivariano tuvo su primera derrota democrática, porque convocó al pueblo venezolano a un referéndum con el fin de reformar 69 artículos de la Constitución para implementar el socialismo del siglo XXI en Venezuela. En dichos artículos se destacó la propuesta de la reelección indefinida del presidente. La pregunta fue la siguiente:

“¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final; presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base a la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?” La respuesta era un “sí” o “no” (Grupo Coppan sc, 2007).

El Consejo Nacional Electoral (CNE) dio a conocer en la madrugada los resultados del referéndum, el 50.7% votó por el “no”, ya que eso significaba un golpe a la democracia, y un 49.2% votó por el “sí”, la

6. Los partidos y movimientos que lo apoyaron fueron: Por la Democracia Social (PODEMOS), Patria Para Todos (PPT), Partido Comunista de Venezuela (PCV), Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), Unidad Popular Venezolana (UPV), Liga Socialista, Tupamaro, Gente Emergente, Movimiento Independiente Ganamos Todos (MIGATO), Unión, Movimiento Democracia Directa (MDD), Clase Media Revolucionaria (CMR), Corriente Revolucionaria Venezolana (CRV), Independientes por la Comunidad Nacional (IPCN), Movimiento Cívico Militante (MCM), Poder Laboral y Unidad Patriótica Comunitaria (UPC).

participación electoral fue del 44%, lo que significa que gran parte de la población venezolana se abstuvo a votar.

Aunque fue una diferencia mínima del 1.4% Hugo Chávez reconoció en ese momento su derrota y asumió los resultados del Poder Electoral, situación que evidencia la transparencia del proceso democrático en Venezuela. No obstante, la implementación del socialismo⁷ la aplicaría el líder bolivariano – sin apoyo de la mayoría del pueblo – a través de su Proyecto Nacional Simón Bolívar (Primer Plan Socialista 2007-2013).

En las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 volvió a ganar el “Polo Patriótico” de Hugo Chávez, con un 55% de los votos; su principal oponente fue Henrique Capriles Radonski representando la Mesa de Unidad Democrática (mud), quien obtuvo el 44% de los votos. La participación electoral fue del 80% y se reconoció el ambiente pacífico en el que se desarrolló el proceso electoral, a diferencia de lo que se vivió anteriormente.

En las elecciones de 2012, la oposición política representada por Henrique Capriles denunció actos de violencia una semana antes del proceso electoral, porque asesinaron a dos miembros dirigentes de la mud; con ello responsabilizaron al gobierno de Chávez (Reuters 2012).

El informe del Centro Carter reconoció las cualidades de Hugo Chávez y el carisma de conectar fácilmente con la gente, que le otorgó su confianza al reelegirlo para su cuarto mandato. En dicho informe se muestra que Chávez obtuvo el voto popular en veintiuno de los veintitrés estados de Venezuela, mientras que Capriles logró los estados de Táchira y Mérida, el primero fue apoyado por la clase trabajadora y el sector popular, mientras que el segundo por la clase media y alta (The Carter Center, 2012: 12, 16).

Después de que el CNE dio a conocer los resultados de las elecciones, Henrique Capriles reconoció su derrota. Sin embargo, la enfermedad de Hugo Chávez, diagnosticada en 2011, no le permitiría culminar su cuarto mandato, a causa de su muerte el 5 de marzo de 2013.

Cabe destacar que, en el ámbito internacional, EEUU fue un actor relevante en apoyo económico para la oposición, incluso fue de los

7. En el año 2008 se fundó el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) como una fuerza política que aglutinó diferentes partidos y movimientos que apoyaron el proyecto socialista de Hugo Chávez.

primeros países en reconocer la presidencia de Pedro Carmona una vez que asumió el poder político de forma provisional.

Conclusiones

Es importante reconocer las continuas victorias electorales que obtuvo Hugo Chávez desde 1998 hasta 2012. Sin duda, la figura carismática del líder bolivariano y sus profundas convicciones de distribuir la riqueza con el pueblo vulnerable y desprotegido de sus derechos sociales fueron lo que causó en gran parte el apoyo del pueblo venezolano (desde los pobres hasta algunos de la clase media que confiaron en sus palabras de cambio); a manera de antecedente, es pertinente recordar la caída de los precios del petróleo a finales de la década de los 80 y que la aceptación de las medidas de economía política dictadas por el fmi generaron consecuencias sociales inevitables, como el aumento de la pobreza y la desigualdad.

Hugo Chávez, una vez que asumió el poder ejecutivo federal, comenzó a tomar acción en sus propuestas de campaña; la primera fue convocar a una Asamblea Constituyente con el apoyo del pueblo y la ratificación de una Constitución que refundaría el Estado venezolano, desde el cambio de nombre: la “República Bolivariana de Venezuela” –en honor a Simón Bolívar, su héroe nacional– y la redacción de artículos que ampliarían los derechos sociales de la población venezolana, así como la inclusión de los pueblos indígenas en la participación política, el respeto a sus comunidades y la elevación del dialecto indígena como idioma oficial equiparable al castellano. Situación ignorada por la Constitución de 1961.

Así como Chávez mencionó en la aab (1996) un cambio económico importante y el regreso de un Estado fuerte y regulador de la economía –opuesto a la propuesta neoliberal del “Estado mínimo” –, en la nueva Constitución ratificada por el pueblo se desarrollaron los artículos que reforzarían el papel fuerte del Estado; en el campo de la economía se señala que el Estado se apropiaría de las acciones de pdvsa excepto las de sus filiales, y que podría confiscar los bienes nacionales o extranjeros en el caso de un delito grave, además de catalogar de ilícitos la usura, el monopolio y el enriquecimiento fuera de las leyes. El tono clave de

un Estado fuerte se encuentra en el Artículo 305, donde se declara que el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, etcétera.

En el ámbito institucional se añadieron dos poderes públicos (Poder Electoral y Poder Ciudadano) a los tres ya existentes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Poder Ciudadano – como su nombre indica – investiga, sanciona delitos o faltas a la moral de los funcionarios públicos, y de él se desprende el poder del pueblo, quien se encargaría de garantizar los derechos humanos de la población venezolana.

En el Legislativo se eliminó el sistema bicameral y quedó un sistema unicameral denominado Asamblea Nacional; a inicios del gobierno de Chávez, este obtuvo la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional, que pertenecían a su Movimiento de la V República, lo que otorgaba mayor poder al presidente.

De lo anterior se puede observar que la nueva Constitución le otorga mayor fuerza a la figura del presidente en el ámbito de la política, de la economía y de lo social, esto generaba cierta desconfianza y temor en las clases altas, porque, más allá de la figura del Ejecutivo y sus competencias, el líder bolivariano había sido formado en las Fuerzas Armadas, era un exmilitar y golpista, estatus que creaba mayor incertidumbre a su gobierno.

Por eso, cuando Hugo Chávez decretó las 49 leyes habilitantes en 2001, sabiendo la clase alta que era capaz de cumplirlas, como lo había demostrado con la ratificación de una nueva Constitución, la única opción que quedaba para derrocarlo fue a través de un golpe de Estado, que se efectuó en abril de 2002 pero no se consumó del todo, ya que después de 48 horas Chávez fue restituido en su cargo. Sin embargo, la situación no terminó con el fracasado golpe, sino continuaron las huelgas petroleras hasta enero de 2003, año en que se nacionalizó pdvsa.

Esta tensión política y económica tuvo sus efectos positivos para el gobierno chavista, ya que la población venezolana se percató, por un lado, de la lucha de Hugo Chávez para recuperar el lugar del Estado, con la finalidad de mejorar las condiciones sociales de la población, y, por otro, la resistencia del sector económico ante sus reformas políticas y económicas distributivas ajenas a un proyecto económico basado en la producción. Dicho conflicto entre el poder político representado por la figura de Hugo Chávez y el poder económico, concretamente fedecámaras, dio resultados positivos para el gobierno

chavista, porque la mayoría de la sociedad venezolana se percató del compromiso férreo del presidente hacia el pueblo, y de la falta de interés del sector empresarial en mejorar las condiciones de la población venezolana. Ante esta disyuntiva, el pueblo venezolano le dio su apoyo y confianza al líder bolivariano a través de la revocación de mandato de 2004.

Es interesante este acontecimiento porque se pueden observar los actores que representan las diferentes fuerzas de poder: el poder político, en este caso el presidente Hugo Chávez con su Movimiento V República, y por otro el poder económico representado por fedecamaras y el sindicato CTV, mientras que el poder social representado por la mayoría de la población venezolana se inclina por el apoyo del poder político dejando fuera al poder económico, ya que durante muchos años este poder y la élite política bipartidista del anterior régimen no pudieron revertir la situación de pobreza y desigualdad que vivía la sociedad venezolana.

Por eso es fundamental comprender que, durante el periodo de gobierno de Hugo Chávez, cuando se hace referencia a la polarización social, ello significa, por un lado, el poder político representado por la revolución bolivariana, y por otro la clase alta económicamente fuerte representada por fedecamaras y el sindicato de CTV que representaron los intereses de la élite política de Acción Democrática.

Esta situación evidencia la necesidad de cooperación entre el poder político y el poder económico, con miras a mejorar la calidad de vida de su sociedad, de fortalecer la clase media, evitando así el aumento de la brecha entre ricos y pobres, pues la desigualdad social es causa de conflictos, de rebeliones, y, sobre todo, del acenso al poder de líderes carismáticos convencidos de la urgencia de revertir dicho problema social.

La estrategia política y económica que pueden aplicar dichos liderazgos es variable; en el caso de Hugo Chávez, no tuvo el apoyo del sector económico en generar ingreso para Venezuela, por lo que su política económica se basó estrictamente en la renta petrolera, ingreso que utilizó para la construcción y el mantenimiento de sus políticas sociales de las misiones, situación poco sustentable y vulnerable, pues la caída de los precios del petróleo colapsó el proyecto social de las misiones. A todo ello, es menester la pregunta: ¿cómo salir del subdesarrollo sin una estrategia económica que genere ingreso

independiente de los recursos primarios? Y, ¿cómo realizar dicha inversión sin apoyo del capital privado nacional y extranjero?

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas.
- Blanco, Carlos (2002), *Revolución y desilusión*, Madrid, Catarata.
- Cabo de la Vega, Antonio de (2006), "Las transformaciones institucionales", en Juan Torres López, Venezuela, a contracorriente. *Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Barcelona, Icaria Más Madera, 33-44.
- Chinas, Dolores del Carmen (2010), *La revolución bolivariana en Venezuela. Nuevos escenarios políticos en América Latina*, tesis doctoral, Guadalajara, México.
- Dieterich, Heinz (2004), *El destino superior de los pueblos latinoamericanos. Conversaciones con Heinz Dieterich*, Caracas, Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas.
- Gott, Richard (2006), *Hugo Chávez y la revolución bolivariana*, Madrid, Foca.
- Grupo Coppan sc (2007), "Analítica Internacional", 5 de diciembre. Disponible en: http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2007/diciembre/051207_Refer%C3%A9ndum%20Constitucional%20en%20Venezuela.pdf. Consultado: enero de 2018.
- Harnecker, Marta (2005), *Venezuela una revolución sui generis*, México, DF, Plaza y Valdés.
- Reuters (2012), "La campaña de Venezuela se calienta con dos dirigentes asesinados", 30 de septiembre. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE88T00220120930?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>. Consultado: enero de 2018.
- Serrano Mancilla, Alfredo (2014), *El pensamiento económico de Hugo Chávez*, España, El Viejo Topo.
- The Carter Center (2012), *Misión de estudio del Centro Carter elecciones presidenciales en Venezuela el 7 de octubre de 2012*, informe final, Atlanta.